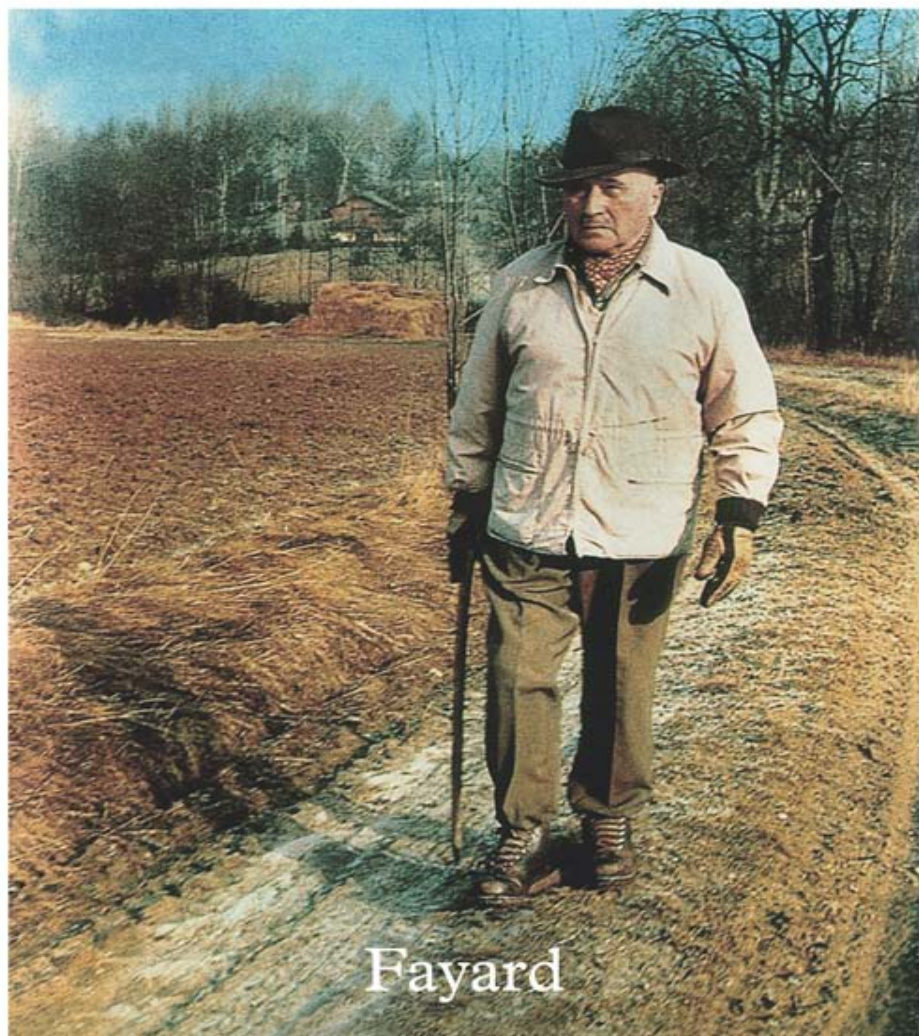


# JEAN MONNET

## Mémoires



Fayard

# Table des Matières

[Page de Titre](#)

[Table des Matières](#)

[Page de Copyright](#)

[Remerciements](#)

## [PREMIÈRE PARTIE - Échec à la force](#)

### [1. - 1940 : face au péril, l'union totale](#)

[Les limites de la coopération](#)

[Un seul Parlement, une seule armée](#)

[Ultime tentative à Bordeaux](#)

### [2. - Une enfance à Cognac](#)

[Une ville ouverte sur le monde](#)

[Les voyages lointains](#)

[1914 – Viviani : « Vous devez essayer... »](#)

### [3. - 1914-1918 : l'action commune](#)

[Les Executives interalliés](#)

[La guerre sous-marine à outrance](#)

[Le pool des transports](#)

[Une paix d'organisation](#)

### [4. - La Société des Nations](#)

[Le début d'une espérance](#)

[« A la lumière de l'intérêt général... »](#)

[La Silésie et la Sarre : l'intérêt commun](#)

[L'Autriche : l'action solidaire](#)

[Une paix d'égalité](#)

### [5. - De Cognac à la Pologne, de la Californie à la Chine 1923-1938](#)

[Retour à Cognac](#)

[Le zloty et le leu](#)

[Banquier à San Francisco](#)

[Investir en Chine](#)

#### 6. - Les armes de l'alliance (1938-1940)

[Mission auprès de Roosevelt](#)

[Le Conseil franco-britannique](#)

[Roosevelt : des avions pour l'Europe](#)

[L'ultime tentative](#)

[Poursuivre la lutte](#)

#### 7. - « Le programme pour la Victoire » (Washington, 1940-1943)

[Des hommes au service de la liberté](#)

[L'arsenal des démocraties](#)

[Une supériorité écrasante](#)

#### 8. - L'union des Français dans la guerre (Alger, 1943)

[Une mission politique](#)

[Rétablir les lois de la République](#)

[De Gaulle et Giraud](#)

[Le Comité français de Libération nationale](#)

## DEUXIÈME PARTIE - Le temps de l'union

#### 9. - Le retour à la paix

[Le Gouvernement provisoire reconnu](#)

[Imaginer la paix](#)

#### 10. - La France se modernise

[Une méthode](#)

[Un effort continu](#)

#### 11. - L'Europe se cherche

[Le plan Marshall](#)

[La limite des capacités nationales](#)

[Londres ne répond pas](#)

[L'Allemagne bouge](#)

#### 12. - Une action profonde, réelle, immédiate...

[Les impasses](#)

[L'issue](#)

#### 13. - La conférence du plan Schuman

[Inventer](#)

Construire

#### 14. - Naissance de deux traités

La défense : une seule armée

L'économie : des règles communes

#### 15. - La Communauté à l'œuvre

Les pionniers de la C.E.C.A.

La grande épreuve et le recommencement

#### 16. - Le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe

Une force morale, un pouvoir politique

L'Euratom et le Marché commun

#### 17. - L'union politique

Vers la confédération

Le Comité prend position

#### 18. - La Grande-Bretagne et la Communauté

L'Angleterre, nécessaire à l'Europe

Première candidature, premier veto

#### 19. - Europe et États-Unis

Le Partnership

Les crises et le reflux

#### 20. - Le temps de la patience

L'enlèvement

Le contexte change

#### 21. - Le Conseil européen

Aux sources du pouvoir

Un début d'autorité européenne

Les racines de la Communauté

Annexe

© Librairie Arthème Fayard, 1976.  
978-2-213-65802-5

L'auteur remercie François Fontaine pour le concours qu'il lui a apporté avec la compréhension clairvoyante et la longue persévérance sans lesquelles rien n'est vraiment possible.

*« Nous ne coalisons pas des États,  
nous unissons des hommes. »*

# PREMIÈRE PARTIE

## Échec à la force



## 1.

### 1940 : face au péril, l'union totale

#### Les limites de la coopération

Le matin du 10 mai 1940 fut superbe sur toute l'Europe. Le soleil et la chaleur venaient d'arriver par surprise. Nous redoutions ce moment que les Allemands guettaient, car depuis quelques semaines une attente anxieuse tenait en haleine les armées et les populations qui ne craignaient rien tant qu'un ciel radieux propice aux attaques de la Luftwaffe et au déferlement des Panzerdivisions. C'est à Londres, où je demeurais alors, que j'appris dès l'aube par un appel d'Alexandre Parodi l'entrée des Allemands en Belgique et aux Pays-Bas. Je me rendis à mon bureau de Richmond Terrace en traversant comme chaque jour le parc Saint James. Sur le perron, je croisai le général Ismay<sup>1</sup> qui avait ses services dans le même immeuble. « Que dites-vous de cela? lui demandai-je. – C'est exactement ce que nous espérions », me répondit-il.

Je me souvins alors d'une étrange conversation avec Édouard Daladier quelques semaines auparavant. J'avais exposé au président du Conseil qu'à mon avis les Allemands attaqueraient, s'ils devaient prendre l'offensive, à l'endroit où la ligne Maginot s'arrêtait, juste à la frontière belge. « C'est bien ce que les généraux m'expliquent, dit-il pensivement, et c'est ce qu'ils escomptent. » Je ne comprenais pas cette stratégie et d'ailleurs je me suis toujours demandé pourquoi le gros des troupes était à une telle distance de la brèche où l'ennemi avait toutes les chances de s'engouffrer. La Belgique ne serait pas le piège où l'on enfermerait l'armée allemande : dès les jours suivants, celle-ci perçait à Sedan. Laissant le général Ismay à ses illusions, je montai dans mes bureaux, qui étaient ceux du Comité de coordination franco-britannique. Là se trouvaient réunies les données économiques mesurant les forces et les faiblesses des Alliés face au Reich allemand. Là se dessinaient les premières perspectives d'un long et incertain affrontement global où l'organisation, la volonté, avec l'aide du temps et de l'espace, décideraient en définitive du sort des armes.

Le Comité fonctionnait depuis novembre 1939. J'en assurai la présidence par

décision conjointe des gouvernements français et anglais. Les méthodes de travail et les objectifs que j'avais proposés, puis fait accepter par Daladier et Chamberlain, n'étaient pas très différents du système des commissions exécutives alliées auxquelles je m'étais consacré pendant la guerre 1914-1918, et c'est encore la constatation de la même nécessité qui me conduisait à reprendre la même voie avec, d'ailleurs, quelques-uns des mêmes hommes qui étaient demeurés mes amis. Il fallait réunir et combiner toutes les forces du monde libre pour résister à l'assaut du totalitarisme, et le briser. Personne n'en doutait, mais cette règle de bon sens n'était tout simplement pas appliquée.

On ne peut imaginer à quel point le mot « alliance », qui a une telle vertu rassurante pour les peuples, est vide de contenu sur le terrain de l'action lorsqu'on s'en remet aux mécanismes traditionnels de la coopération. J'en avais fait la longue expérience au cours de la Première Guerre mondiale où le sort des armes était demeuré incertain aussi longtemps que les Alliés avaient livré bataille côte à côte, et non pas comme une seule et même force organisée. Il avait fallu deux années de travail obstiné et la menace mortelle de la guerre sous-marine à outrance pour mettre en commun les ressources et créer un pool des navires. Ces décisions assurant la supériorité économique des Alliés et la liberté de leurs approvisionnements s'étaient révélées en fin de compte, mais certes pas au grand jour, aussi déterminantes que l'héroïsme des hommes. Cette fois-ci, il serait plus facile de convaincre les gouvernements parce que le concept de « guerre totale » imposé par l'ennemi avait pénétré les esprits. Mais c'était un concept national. La totalité, au niveau de l'alliance, semblait n'avoir pas de signification, en tout cas très peu de chances de se concrétiser. Chacun des appareils civil et militaire de l'un et l'autre pays était préparé, plus ou moins bien, à mener *sa* guerre. Les gouvernements agissaient séparément et les opinions réagissaient séparément devant la même menace dont on ne pouvait pas ignorer l'immensité et la proximité.

Si persuadé que je fusse alors que la seule possibilité de vaincre, dans cette guerre comme dans la précédente, était de mettre en commun les ressources matérielles et le potentiel de production des deux pays, il m'apparaissait de plus en plus clair que l'union nécessaire devait dès le départ prendre d'autres dimensions. La France et l'Angleterre s'étaient engagées mutuellement, le 28 mars 1940, à ne pas négocier d'armistice séparé et à maintenir après la paix une action commune pour la reconstruction. Mais quels pouvaient être les ressorts profonds de cette solidarité? Par quels signes tangibles s'exprimerait une communauté de destin capable de résister aux épreuves qui se préparaient ? Les mécanismes de coordination et de coopération plus étroites que nous mettions en

œuvre étaient trop lents. Il n'avait pas fallu moins de quatre mois pour obtenir de nos administrations nationales le simple bilan du potentiel aérien, et ce bilan était indispensable pour convaincre les États-Unis d'intensifier leur production de moteurs d'avions. J'y songeais avec plus d'anxiété encore ce matin du 10 mai en regardant le ciel de Londres dont les brouillards venaient de se retirer. J'appris que les sirènes, au même moment, hurlaient à Paris.

Le patient travail de coordination que nous menions dans nos comités retrouverait sa signification quand nous serions à nouveau maîtres du temps. Aujourd'hui, l'initiative du mouvement était dans l'autre camp qui cherchait la décision immédiate. Si l'avantage psychologique de la surprise s'ajoutait à la supériorité matérielle de l'armement, étions-nous assurés d'avoir la force et la volonté de résistance suffisantes pour briser un tel assaut? En ce printemps de 1940, l'histoire roulait à la vitesse des tanks, et il fallait en maîtriser le cours avec une initiative audacieuse, capable de frapper les imaginations et de bousculer les obstacles matériels, psychologiques, qui retardaient l'unité d'action des Alliés. Seules des mesures liant plus étroitement l'effort des deux peuples et confondant leurs destins pouvaient répondre à la situation du moment et préparer les voies de l'avenir.

Mes amis du Comité franco-britannique étaient les mieux placés pour discerner l'impasse où nous étions engagés – et au premier rang d'entre eux, Arthur Salter, qui avait vécu avec moi l'œuvre des *Combined Allied Boards*<sup>2</sup> entre 1916 et 1918, et qui avait vu cette œuvre se dissoudre dans la paix<sup>3</sup>, était anxieux de faire déboucher notre entreprise sur le plan des institutions qui donnent la légitimité et garantissent la durée. Des voix s'élevaient dans les milieux politiques en faveur d'une union plus intime, et des éditoriaux du *Times* se firent l'écho de projets généreux, dont on aurait difficilement trouvé l'équivalent en France au même moment, sans doute parce que le danger y était moins bien perçu et moins volontiers reconnu. J'eus l'occasion de m'entretenir de ces idées avec Neville Chamberlain, alors Premier ministre. Il y était accessible pour autant qu'elles étaient imprécises. Le consentement de mes interlocuteurs m'était acquis sur le principe d'une union qui pouvait aller jusqu'à une fusion des deux peuples. Mais comment procéder, à quel moment agir, cela restait encore vague, et je dois avouer que je n'avais pas de réponse toute faite à ces interrogations.

Les événements se chargèrent de stimuler nos imaginations et de nous ouvrir

les chemins de l'action. Lorsque les premiers grands combats, dans la seconde quinzaine de mai, montrèrent la vulnérabilité de l'armée française, obligeant du même coup les plus optimistes à considérer l'insuffisance des forces terrestres anglaises, nous pûmes mesurer la faiblesse non moins dangereuse du moral des Alliés. Il était évident que la coalition n'avait pas d'âme. On avait oublié de proposer aux peuples des objectifs de guerre qui fussent clairs. Or, on ne peut obtenir un effort commun que si l'on définit des buts communs. Face à la tentative de domination nazie, la raison de combattre devait être évidente pour des hommes épris de liberté. Ce qui leur manquait, c'était la conscience aiguë du danger mortel que faisait courir au monde la volonté d'hégémonie totale de Hitler. Au fond de chaque peuple, et même de chaque individu, il y avait eu trop longtemps le sentiment que ce malheur lui serait épargné, et qu'il s'en tirerait, lui, par ses propres moyens.

Au début de juin, le embarquement des troupes anglaises à Dunkerque mit à l'épreuve l'alliance. Le projet de Hitler de diviser ses adversaires, militairement et psychologiquement, était-il en train de réussir? J'écrivis à Winston Churchill qui était devenu Premier ministre précisément au jour fatidique du 10 mai : « Si la pensée stratégique anglaise se met à rechercher comment l'Angleterre et l'Empire britannique pourraient se défendre dans le cas où la France serait éliminée, ou si la pensée politique française commence à se demander si une paix moins onéreuse ne pourrait pas être négociée avant que les armées françaises ne soient chassées de leurs nouvelles lignes de défense, et peut-être détruites – alors les nazis auront atteint leur objectif. » Pourtant, la vue que nous prenions de la situation nous laissait encore l'espoir d'une résistance organisée. Dans une nouvelle lettre personnelle à Churchill, je proposai, le 6 juin, une fusion des deux forces aériennes dont j'avais fait faire, non sans difficulté, un inventaire permanent. « Le bilan ci-joint, écrivais-je au Premier ministre, montre clairement que si les forces des deux pays ne sont pas traitées comme une seule, nous sommes condamnés à voir les nazis acquérir la maîtrise de l'air en France, vaincre de cette façon et masser ensuite toutes leurs forces contre l'Angleterre. Les avions alliés opérant maintenant en France sont un contre plusieurs. Mais si l'on combine les forces aériennes des deux pays, on obtient un rapport de presque un à un et demi; avec ce rapport, étant donné notre supériorité prouvée à force égale, nous pouvons espérer l'emporter. Bref, la victoire ou la défaite peuvent dépendre de la décision immédiate d'utiliser dans la bataille présente nos forces en matériel et nos pilotes comme une seule force; si cela devait exiger l'unification de commandement de nos deux armées de l'air, ce problème devrait, dans mon opinion, être considéré – et considéré maintenant. »

## Un seul Parlement, une seule armée

Une seule force... Mais quand Churchill lut cette lettre, il était déjà trop tard – trop tard pour les avions, pour des corps d'armées entiers dont jour après jour, heure après heure, nous perdions la trace. Paradoxalement, à mesure que les décisions les plus logiques, les plus simples coordinations échappaient à notre pouvoir, nous étions conduits à placer plus haut nos objectifs et à tenter de reprendre au niveau politique le contrôle des événements qui nous échappaient sur le plan militaire. Quand il devint inutile d'espérer combiner des états-majors, la perspective s'ouvrit à une fusion des souverainetés. Quand les Allemands menacèrent Paris, il fallut songer à sauver Londres, centre encore intact de l'alliance. La France pouvait être envahie, pas l'empire. Mais au nom de quoi maintiendrait-on cette unité et continuerait-on à se battre quand l'essentiel serait apparemment perdu? Nous décidâmes, Arthur Salter et moi, de faire avancer par tous les moyens dont nous disposions notre projet audacieux que les événements rendaient raisonnable et nécessaire.

Le 13 juin, nous mîmes la dernière main à un texte de cinq pages examinant les hypothèses qui se présentaient alors : toutes nous amenaient à la conclusion que seule l'union totale de la France et de l'Angleterre sauvegarderait les chances de la victoire finale. Sur le texte anglais de cette note intitulée « *Anglo-French Unity* », je portai le soir une correction : « *Paris may fall at once*<sup>4</sup> » devint « *Paris has fallen*<sup>5</sup> ». En quelques instants, une partie de l'histoire de France s'écrivit au passé. Il était urgent de construire un autre avenir. « Même si les troupes françaises, disait la note, sont rejetées de plus en plus loin en arrière, même si aucun front ne peut être tenu, même si la lutte doit continuer seulement dans des îlots de résistance désespérée, la France peut, avec l'Angleterre, continuer la guerre. Même si le pire arrive et que les Allemands prennent la totalité de la France, du moins sa flotte et son aviation pourront encore combattre avec l'Angleterre, et une partie importante des troupes françaises et de leur matériel pourront embarquer et fusionner avec les troupes anglaises. Dans ce cas, les deux pays pourraient continuer la bataille jusqu'à ce que finalement les ressources infiniment supérieures des empires alliés et des États-Unis leur aient apporté la victoire. »

« Les deux pays pourraient continuer la bataille... », nous savions combien cette hypothèse était fragile si on la limitait à sa signification militaire. Les meilleurs stratèges ne suffiraient pas à regrouper et à fusionner des forces qui auraient perdu confiance dans l'avenir. Il était nécessaire de tracer la perspective d'un destin commun. « Ce plan, écrivions-nous, sera d'une application

impossible si dans la bataille actuelle, comme après la bataille, les deux pays n'agissent et ne combattent pas comme un seul peuple, et si les deux nations ne sont pas complètement et profondément conscientes de cette unité. » Il nous paraissait donc essentiel que : a) la France continue comme un belligérant; b) les ressources françaises soient sauvegardées pour continuer la lutte ailleurs; c) les États-Unis interviennent comme belligérants; d) les nazis soient empêchés d'envahir les îles Britanniques. La note esquissait en conclusion quelques suggestions : e Il devrait y avoir une déclaration dramatique des deux gouvernements sur la solidarité d'intérêts des deux pays, sur leurs engagements mutuels de restaurer ensemble les régions détruites, indiquant aussi que pour toute la conduite de la guerre les deux gouvernements fusionnent et constituent un seul cabinet, avec la réunion des deux Parlements. »

Mais, le 13 juin, nous ne pensions pas qu'il fût nécessaire de formuler immédiatement une proposition trop précise. Le document n'était pas destiné à venir tel quel devant le cabinet britannique. Il était conçu pour la persuasion des hommes d'État et son dispositif final s'inspirerait des circonstances. Celles-ci ne nous laissèrent pas le temps d'en faire un objet de discussion et la dégradation de la situation militaire nous convainquit qu'il fallait d'urgence le porter au plus haut niveau politique. Or, j'avais déjà rencontré quelques difficultés à intéresser Churchill à nos idées. « Je fais la guerre, m'avait-il répondu au cours d'une récente conversation, et vous venez me parler de l'avenir. » Il était préoccupé par l'action immédiate et il espérait encore redresser la situation militaire, sinon en France, du moins sur la Manche. Mais après la conférence de Tours où il fut pour la première fois question d'une éventualité d'armistice séparé, après la chute de Paris, les responsables britanniques se préoccupèrent des garanties que l'on pouvait obtenir de la France, et notre projet devint très actuel aux yeux de certains.

C'est alors que je reçus la visite d'un ami, Desmond Morton, qui était secrétaire de Churchill. « Je viens, me dit-il, pour vous donner un conseil. Je vois que vous cherchez à convaincre Churchill de pousser ce projet d'union devant le cabinet. Mais je ne pense pas que vous y parveniez vous-même – simplement parce que vous n'êtes pas le président du Conseil français. M.

Churchill est ainsi fait. Si vous étiez Premier ministre en France, il vous écouterait. Mais il écouterait un homme qui a une haute position dans le gouvernement britannique. Par exemple, il écouterait Chamberlain qu'il estime beaucoup. Si Chamberlain lui dit « Monsieur le Premier ministre, je voudrais que cette question soit portée devant le cabinet », il répondra « D'accord, lord Chancelier », et la question sera au moins discutée. »

Je compris la grande sagesse du conseil de Morton et j'allai voir aussitôt le chef de cabinet de Chamberlain, Horace Wilson, avec qui j'étais lié. « Vous n'ignorez pas, lui dis-je, mes efforts pour convaincre Churchill de la nécessité d'une union entre la France et l'Angleterre. – Je suis au courant, répondit-il –. Je crois que le moment est venu de conclure cette union parce que nous entrons dans une phase nouvelle. Les Français sont en détresse, les Anglais vont connaître demain, à leur tour, une tragédie. Ces situations ne peuvent plus être vécues séparément et il n'est pas possible de dire à nos peuples qu'ils doivent continuer à se battre pour se battre. Les Anglais et les Français doivent être convaincus qu'ils ont le même devoir, qui est de défendre la liberté contre le totalitarisme. Alors ils comprendront pourquoi il faut poursuivre la lutte en Afrique ou en Angleterre, pourquoi il n'y aura pas de défaite aussi longtemps que les deux peuples ensemble ne seront pas vaincus. C'est l'objet de cette proposition d'union. – Que voulez-vous que je fasse? me demanda Wilson. – Vous pourriez parler à Chamberlain pour qu'il persuade Churchill. – Je le ferai. Il s'agit bien d'unité, de complète unité? Et cela signifie un seul cabinet, un seul Parlement, une seule armée? – C'est cela exactement. – Alors, je vais faire de mon mieux. Revoyons-nous ce soir. »

Nous étions le vendredi 14 juin 1940.

A minuit, je trouvai Horace Wilson et David Margesson, whip du parti conservateur qui avait en vain, de son côté, essayé de gagner à notre projet le chef du Foreign Office, lord Halifax. Mais Wilson avait convaincu Chamberlain de parler à Churchill, et ce dernier, comme prévu, venait de décider que l'affaire serait à l'ordre du jour du conseil le lendemain. J'appris aussi que Vansittart, secrétaire permanent du Foreign Office, était chargé de préparer le document final. Dès le lendemain matin, je me mis à la recherche de Vansittart. C'était le week-end et nous eûmes beaucoup de peine à le trouver à la campagne. Finalement, avec lui, Morton, Salter et Plevin, qui était mon adjoint à Londres, nous rédigeâmes le projet d'une déclaration d'union indissoluble. Chaque Français, chaque Anglais jouirait dans chacun des deux pays de tous les droits de citoyen. Une union douanière serait créée ainsi qu'une monnaie unique. Les dommages subis par les deux pays seraient réparés solidairement. Ce texte fut

soumis à Churchill.

L'homme d'État qui venait d'accéder au pouvoir pour défendre l'existence même de l'Empire britannique eut un sursaut en lisant ces phrases qui appelaient sa nation à une nouvelle histoire, hors des voies du passé, à l'opposé de son destin insulaire. Il souleva des objections et refusa de se laisser convaincre. Mais son sens du devoir était le plus fort et puisqu'il y avait là une chance de modifier le cours des événements, il soumit le texte au cabinet de guerre de l'après-midi. Là, à sa grande surprise, les hommes politiques qu'il respectait dans tous les partis accueillirent le projet avec chaleur et ne s'attardèrent pas à en étudier les conséquences pratiques. Apparemment, le romantisme, en Churchill, fut troublé par cet enthousiasme et gagné par cette générosité. Il décida de donner suite à la proposition qui serait formellement actée le lendemain au cours d'un nouveau conseil.

Cependant, les événements se précipitaient en France. Nous en eûmes le témoignage le plus impressionnant ce même soir de la bouche du général de Gaulle, secrétaire d'État à la Guerre dans le gouvernement Reynaud qui, arrivant à Londres chargé d'une négociation, m'appela aussitôt de l'appartement mis à sa disposition par Jean Laurent, son directeur de cabinet : « Je viens officiellement négocier le problème du transport des unités françaises en Afrique du Nord et en Angleterre. Mais ce n'est pas la seule raison de ma présence. Je vous dis à vous que j'ai décidé de rester ici. Il n'y a plus rien à faire en France maintenant. C'est ici que nous travaillerons. » Nous convenons alors de nous voir sans tarder et de dîner ensemble chez moi, avec son aide de camp, le lieutenant de Courcel, et Pleven.

De Gaulle, accueilli par ma femme, s'enferma dans un silence très déconcertant pour une hôtesse. Pour rompre cette atmosphère, en attendant mon arrivée, Silvia lui demanda combien de temps durerait sa mission : « Je ne suis pas en mission, madame, je suis ici pour sauver l'honneur de la France. » Pour lui, en effet, qui sort à peine du climat défaitiste qui règne à Bordeaux, il n'y a plus d'espoir de remonter le courant en France. Aussi reçut-il avec quelque scepticisme l'annonce que je lui fis de notre projet. Pourtant, je m'employai à le convaincre qu'un geste aussi extraordinaire, une proposition solennelle du gouvernement anglais au gouvernement français, serait de nature à changer le cours des esprits, à donner à Paul Reynaud le courage et à lui fournir l'occasion de joindre l'Afrique du Nord avec son gouvernement. De Gaulle admit que si faibles que fussent les chances de cette tentative, il fallait les jouer puisque l'affaire était prête et il y engagea tout son crédit.



Ce crédit, nous le savions, pouvait être grand sur Churchill. Les deux hommes s'étaient rencontrés pour la première fois une semaine auparavant à Londres et avaient produit l'un sur l'autre une forte impression. C'était le dimanche 9 juin. L'entrevue avait été arrangée à la suite d'un coup de téléphone de Jean Laurent qui m'appelait de Paris. « De Gaulle veut aller à Londres, me disait-il, il est préoccupé par notre absence de contacts avec les Anglais. Il faut leur montrer qu'il y a tout de même une force chez nous, et une action. De Gaulle peut le faire mieux que personne. Pouvez-vous préparer une rencontre avec Churchill? » Je réglai l'affaire aussitôt, car je voyais avec angoisse les deux pays qui n'avaient pas eu le temps de s'amarrer solidement l'un à l'autre se séparer et dériver aux premiers signes de la tempête. La proposition d'union que nous avions en vue donnerait aux Français du courage et une raison de rester dans la lutte quoi qu'il arrive. Mais encore fallait-il que les Anglais fussent assurés qu'elle serait entendue et qu'il demeurerait en France, quelque part dans l'État, un esprit de résistance. De Gaulle était un homme nouveau, réputé pour sa combativité, introduit hier dans le gouvernement par Paul Reynaud pour tenter d'y faire équilibre aux tendances défaitistes. Il était urgent qu'un tel caractère vînt témoigner d'une volonté française dont on commençait à douter sérieusement ici.

Je vois encore de Gaulle entrer dans mon bureau de la Commission franco-britannique. Pleven était à côté de moi. Je sentis tout de suite que les deux hommes s'accorderaient : ils étaient très grands l'un et l'autre, et une sympathie immédiate s'établissait entre eux. Nous entendîmes un récit des plus pessimistes de l'état d'esprit des dirigeants français et surtout des chefs militaires. Ce qui avait frappé de Gaulle, à son arrivée à Londres, était le calme de la population britannique et la faible conscience du danger si proche. Mais il comprit vite que dans les milieux responsables au moins, et derrière les apparences, on ne nourrissait plus guère d'illusions. Churchill, qu'il rencontra en nous quittant, ne lui donna pas beaucoup d'encouragements sur le plan de l'aide militaire que les Anglais étaient prêts à risquer dans une débâcle continentale. Mais il lui confirma que l'Angleterre ne céderait jamais. De Gaulle fut, dans le même moment, blessé par cet égoïsme et impressionné par cette résolution. Eût-il repris le chemin de Londres quand tout fut perdu en France s'il n'avait compris ce jour-là que tout pouvait être regagné par le peuple indomptable qu'incarnait Churchill? Le jugement que les deux hommes portèrent l'un sur l'autre est éloquent. « Il est fait pour les tâches grandioses », dit de Gaulle. « C'est un homme à ma mesure », dit Churchill.

Ils s'étaient revus rapidement à Tours le jeudi, à l'occasion du dernier conseil

interallié où le gouvernement français fut autorisé à s'informer pour son compte sur les conditions d'armistice. Ils avaient à nouveau rendez-vous le lendemain dimanche, à déjeuner. S'il fallait encore convaincre Churchill de hâter la proclamation d'union, de Gaulle le ferait. Nous comptions, non sans de bonnes raisons, que les deux hommes seraient sensibles à la grandeur du geste dans l'absolu et à son efficacité pratique dans l'immédiat. Mais il était clair que chacun d'eux, par son hérité, sa croyance mystique dans la souveraineté nationale, rejetait les dispositions du projet qu'il jugeait inconcevables et inapplicables. Nous pensions, quant à nous, tout le contraire. Il ne s'agissait pas d'un appel de circonstance, d'un texte de pure forme, mais d'un acte qui, je le crois encore aujourd'hui, eût pu, si la chance y avait aidé, modifier le cours des événements.

Le dimanche 16 juin devait être, hélas! le jour des occasions manquées. A Londres, pourtant, notre entreprise était bien engagée. Après que de Gaulle eut réglé au Foreign Office l'objet de sa mission, il vint nous rejoindre à mon bureau où je recevais à ce moment même un appel de Vansittart nous demandant de venir tous travailler à la mise au point du texte dont le principe avait été approuvé la veille par le cabinet britannique. De Gaulle me pria alors de le mettre en communication avec Bordeaux où il eut un premier entretien avec Paul Reynaud. « Quelque chose de très important se prépare du côté anglais pour aider la France, lui dit-il. Je ne peux être plus précis, mais sans doute voudrez-vous ne prendre aucune décision grave avant de connaître la teneur du message du gouvernement anglais. – Chaque minute compte désormais, répondit Reynaud. Nous aurons un conseil des ministres décisif cet après-midi. Je peux le repousser un peu, mais en aucun cas après dix-sept heures. Faites vite et faites fort. Il faudrait que ce geste fût d'une portée considérable pour arrêter le courant en faveur d'une négociation immédiate avec les Allemands. – Il l'est », lui dit de Gaulle.

Nous utilisâmes la fin de la matinée, de Gaulle, Plevin, Vansittart et moi, à donner au texte la forme d'une proclamation qui n'était plus tout à fait celle des premiers projets, en nous plaçant dans l'atmosphère dramatique où cet appel serait reçu à Bordeaux. Puis Vansittart en remit un exemplaire à lord Halifax qui lui demanda de donner au document les formes nécessaires à son introduction au

conseil de l'après-midi. Ce ne fut pas la moindre de nos difficultés ce jour-là. En effet, pour que le cabinet pût discuter d'un projet dans les règles, celui-ci devait être présenté sous un dossier rouge, le *red binding*. Or, le Foreign Office était fermé le dimanche et les fonctionnaires du service absents. Après de longues recherches, nous trouvâmes un red binding qui fit l'affaire, bien qu'il fût blanc.

De Gaulle avait rejoint Churchill au Carlton Club avec l'ambassadeur de France, Charles Corbin. De notre côté, Vansittart, Morton, Pleven et moi étions attendus par ma femme dans notre appartement, pour déjeuner, à Mountstreet. Nous avions lieu d'être optimistes. Pourtant, une soudaine inquiétude me prit lorsque j'entendis Morton dire à Vansittart : « Avez-vous des nouvelles du télégramme expédié ce matin? » Bien que ne ce fût apparemment pas mon affaire, je demandai : « Quel télégramme? – Eh bien, il fait suite au message envoyé cette nuit par le gouvernement français. Il demande la confirmation écrite et immédiate de l'autorisation de négociier que M. Churchill a donnée oralement à Tours jeudi. – Qu'avez-vous fait? – Le cabinet de guerre s'est réuni tout à l'heure. Il a rappelé les engagements imprescriptibles de la France, mais, évidemment, nous ne pouvions refuser que Reynaud demandât aux Allemands leurs conditions, sous la réserve expresse que la flotte française soit conduite « *out of reach of the enemy* »<sup>5</sup> ». – Comment! dis-je, vous envoyez ce matin un télégramme autorisant la recherche d'un armistice séparé, et cet après-midi vous allez décider de proposer une union indissoluble. C'est aberrant. Je ne peux pas comprendre cela. »

Mes hôtes étaient navrés. L'empirisme britannique, qui a ses limites, ne pouvait expliquer des démarches aussi contradictoires et sans doute y avait-il là un effet du désordre où étaient les esprits. « Vous avez raison, dit Morton, il faut arrêter ces télégrammes, sinon notre offre d'union ne sera même pas écoutée par le gouvernement français. » Par la ligne directe dont je disposais avec le *Cabinet-Office*<sup>6</sup>, nous pûmes entrer en contact avec l'ambassadeur britannique à Bordeaux, sir Ronald Campbell. Celui-ci avait déjà porté le télégramme à Paul Reynaud, qui avait donc dans ses mains deux cartes anglaises opposées qu'il pouvait abattre l'après-midi, à son choix : ou bien l'autorisation d'une rupture de l'alliance assortie de conditions rigoureuses – mais elle serait aussitôt exploitée par le parti de la défaite –, ou bien l'offre d'une solidarité totale – mais serait-elle officiellement transmise à temps? Ce poker était trop risqué.

Il fut décidé que Campbell retournerait chez Reynaud pour suspendre le télégramme sur l'armistice, ou plus exactement les télégrammes, car nous apprîmes qu'une seconde communication confirmant et durcissant les termes de la première était en route. Il fallait faire vite, nous ne disposions plus que de

quelques heures pour éviter l'irréparable. A cet instant, le secrétariat de Morton l'informa que de Gaulle et Corbin étaient déjà dans son bureau et que le conseil de cabinet commençait. Nous nous rendîmes aussitôt au 10 Downing Street. Le bureau de Morton était contigu à la salle du conseil, et il y avait des allées et venues de ministres qui nous proposaient quelques changements sur le texte. Ces changements ne portaient pas sur le fond et ce qu'ils retiraient en précisions n'affectait pas, au contraire, le caractère imposant de la proclamation. Churchill avait agi avec une admirable loyauté, ne cachant pas à ses collègues ses propres objections, mais les incitant malgré tout à accomplir ce geste qui devait frapper les esprits.

« Dans un moment aussi grave, me dit-il, il ne sera pas dit que l'imagination nous a fait défaut. » Je le revois dans un costume gris à rayures roses, le cigare à la bouche, sortant du conseil pour venir nous parler, traitant de toute cette affaire d'un air négligent – et assurément tout était négligeable dans l'idée qu'il se faisait du monde. Telle était sa manière d'être supérieur.

Pendant ce temps, Pleven retraduisait le texte. A seize heures trente, de Gaulle entra en communication avec Reynaud et lui annonça l'envoi de la déclaration. Reynaud, qui ne pouvait attendre le télégramme, la prit en dictée, en présence de Campbell et de Spears <sup>8</sup> qui racontèrent ensuite comment son visage s'illuminait à mesure qu'il transcrivait ces lignes :

« A cette heure si grave dans l'histoire du monde moderne, le gouvernement du Royaume-Uni et la République française se déclarent indissolublement unis et inébranlement résolus à défendre en commun la justice et la liberté contre l'asservissement à un système qui réduit l'humanité à la condition des robots et des esclaves.

« Les deux gouvernements déclarent que la France et la Grande-Bretagne ne seront plus, à l'avenir, deux nations, mais une seule Union franco-britannique.

« La constitution de l'Union comportera des organisations communes pour la défense, la politique extérieure et les affaires économiques.

« Tout citoyen français jouira immédiatement de la citoyenneté en Grande-Bretagne, tout sujet britannique deviendra un citoyen de la France.

« Les deux pays supporteront en commun la réparation des dommages de guerre, quel que soit le lieu où ils seront produits, et les ressources de l'un et de l'autre seront également, et comme un tout unique, employées à cet effet.

« Pendant le cours de la guerre, il n'y aura qu'un seul cabinet de guerre et toutes les forces de la Grande-Bretagne et de la France, soit sur terre, soit sur mer, et dans les airs, seront placées sous sa direction. Il siègera là où il jugera pouvoir le plus utilement gouverner. Les deux Parlements fusionneront officiellement. Les nations qui forment l'Empire britannique constituent déjà de nouvelles armées. La France maintiendra ses forces disponibles sur terre, sur mer et dans les airs. L'Union fait appel aux États-Unis et leur demande de renforcer les ressources économiques des Alliés et d'apporter à la cause commune l'aide de leur puissant matériel.

« L'Union concentrera toutes ses énergies contre la puissance de l'ennemi, où que se livre la bataille.

« Et, ainsi, nous vaincrons. »

Comme de Gaulle terminait sa dictée, Reynaud eut un légitime scrupule et lui demanda si le texte était bien approuvé par Churchill lui-même. De Gaulle lui en donna sa parole d'honneur. Churchill, qui assistait à l'entretien, prit alors l'appareil et dit à Reynaud : « Tenez bon ! de Gaulle repart à l'instant ; il vous apporte le texte... Et, maintenant, voyons-nous vite... Demain matin à Concarneau. Je viens avec Attlee, le Premier lord de l'Amirauté, le chef d'état-major et nos meilleurs experts. De votre côté, amenez avec vous quelques bons généraux... Au revoir! »

J'accompagnai de Gaulle à son avion. Nous devions prendre un train à neuf heures le soir pour embarquer sur un destroyer avec le gouvernement anglais. Au moment de partir, le cabinet nous informa que le voyage était annulé à la suite d'un message de Bordeaux. Reynaud était démissionnaire. Churchill s'était déjà installé dans le train. Il en redescendit, écrit-il, « *with a heavy heart*<sup>9</sup> ». C'était notre état à tous au soir de cette dure journée.

Vers dix heures, je pus avoir de Gaulle au téléphone. A l'aérodrome de Bordeaux, il avait appris que déjà le président de la République, Albert Lebrun, avait désigné Pétain comme président du Conseil. Il me confirma son sentiment que tout était fini là-bas, tout effort inutile, et qu'il revenait. Je ne partageais pas son pessimisme, ou plutôt je ne me posais pas le problème de la même façon. Puisque le gouvernement français était encore libre, il fallait tenter l'impossible pour qu'il se transportât en Afrique et poursuivît la guerre dans l'esprit qui était celui de la déclaration d'Union. Les circonstances dans lesquelles cette déclaration avait été reçue à Bordeaux ne me décourageaient pas, au contraire.

Que les défaitistes eussent tout mis en œuvre pour la bloquer au conseil des ministres, que Weygand, ministre de la Guerre, qui avait intercepté les communications de de Gaulle dans la journée, eût précipité son offensive, cela ne faisait que rendre plus nécessaire le départ dans les territoires d'outre-mer de ceux qui voulaient continuer la lutte aux côtés des Anglais, et, d'abord, des ministres et des présidents des Chambres qui portaient avec eux la légitimité.

### **Ultime tentative à Bordeaux**

On peut penser maintenant que j'étais trop optimiste, et pourtant ce n'est pas un trait de mon caractère. Je suis seulement déterminé : peut-on dire, par exemple, qu'une action nécessaire est impossible aussi longtemps qu'on ne l'a pas essayée? C'est le sentiment que j'exprimai cette nuit-là à Churchill, que j'allais voir chez lui avec Beaverbrook. « Il se peut, lui dis-je, que Pétain soit installé au pouvoir. Mais rien n'est jamais perdu, sauf quand on est mort. On ne sait pas... Je crois encore qu'on peut agir à Bordeaux et je me propose d'y aller si vous m'en donnez les moyens, et, si cela était possible, avec un membre de votre gouvernement. Puis-je me permettre de vous demander d'intervenir personnellement auprès de Roosevelt pour qu'il agisse d'urgence sur le gouvernement français? » Sur ce point, Churchill me répondit : « Je le ferai. » Mais il ne voulait pas entrer en contact avec le gouvernement français avant d'avoir été averti officiellement de son changement.

Or, cette annonce ne vint pas, du moins par les circuits normaux, et c'est par la déclaration de Pétain à la radio, le lundi 17 juin à midi trente, que Churchill apprit la voie où s'était engagé le gouvernement de Bordeaux. Les Anglais ressentirent avec amertume, mais surtout avec inquiétude, cette manière d'agir. Aux yeux de Churchill, c'était une raison pour ne pas prendre l'initiative d'un geste vis-à-vis du nouveau gouvernement. A nos yeux, c'était une raison d'offrir une autre issue que la capitulation, et nous préparâmes, Vansittart, Pleven et moi, un projet de télégramme à Pétain proposant un départ du gouvernement en Afrique du Nord, avec une évacuation massive des troupes sous la double protection des flottes française et anglaise. Churchill, enfermé dans sa dignité, refusa d'envoyer ce télégramme.

Toutefois, l'affaire avançait dans son esprit, et le mardi matin 18 juin, il fit préparer un message très court dans lequel il proposait au gouvernement français tous les navires nécessaires pour évacuer les unités et le matériel. Je suggérai qu'un membre du cabinet de guerre portât ce message à Bordeaux et que je

partisse avec lui pour appuyer son action, en compagnie de Pleven, de Monick, attaché financier, et de Marjolin, son adjoint. Churchill décida d'envoyer deux missions séparées, avec deux avions, l'une confiée à lord Lloyd, ministre des Colonies, l'autre à mes amis et à moi. Au début de l'après-midi, nous rencontrâmes de Gaulle qui était revenu la veille dans l'avion britannique que Churchill avait mis à sa disposition, avec le brigadier général Spears et son fidèle Courcel.

De Gaulle ne croyait pas au succès de notre mission. Techniquement, il était devenu difficile d'embarquer des unités. Psychologiquement, l'anglophobie régnait dans les allées du pouvoir et jusque dans l'entourage le plus proche de Paul Reynaud, dont le conseiller militaire proclamait ma « trahison ». Étrange personnalité que celle de Reynaud qui hier s'enthousiasmait pour notre projet d'Union franco-anglaise, et aujourd'hui, déchargé des responsabilités, redevenait léger et désinvolte. N'avait-il pas dit à de Gaulle la veille au soir : « Après tout, les Allemands sont des amoureux déçus. »? Peut-être pensait-il encore que l'excès même de cette déception pousserait les Allemands à exiger des conditions humiliantes : alors, il y aurait un sursaut et il reviendrait au pouvoir. De Gaulle ne le pensait pas. Mais je voulais explorer cette situation confuse, sachant que souvent une résolution ferme et une idée simple trouvent mieux leur chemin quand l'indécision est partout.

Nous proposâmes à de Gaulle de revenir avec nous. Il se dit prêt à le faire si nous le jugions indispensable, mais lui-même ne voyait pas les choses ainsi. Ce qu'il voyait, c'était son propre choix déjà bien arrêté; ce qu'il entendait, c'était sa propre voix qui allait parler le soir même à la B.B.C., pour prononcer le texte célèbre où l'on trouve ces phrases si clairvoyantes : « La France n'est pas seule! Elle a un vaste empire derrière elle. Elle peut faire bloc avec l'Empire britannique qui tient la mer et continue la lutte. Elle peut, comme l'Angleterre, utiliser sans limites l'immense industrie des États-Unis... Cette guerre n'est pas limitée au territoire malheureux de notre pays... » Mais très peu de gens entendirent l'appel du 18 juin, et avant de savoir même qu'il serait prononcé, nous nous envolâmes pour la France où nous allions tenter de porter au cœur de ce qui était encore la République la même volonté de résistance.

C'est un hydravion que Churchill avait mis à notre disposition, le *Claire*, qui pouvait contenir trente personnes et avait un long rayon d'action. C'était trop pour notre petit groupe, mais c'était assez pour transporter outre-mer les hommes que nous pensions convaincre, ces grands défenseurs de la liberté qu'étaient Lebrun, Reynaud, Herriot, Jeanneney, Blum, Mandel, dépositaires de la plus grande part de la souveraineté. Nous arrivâmes à Bordeaux à midi, le mercredi 19 juin. Notre première visite fut à Baudouin, ministre des Affaires étrangères, que Pleven et moi-même connaissions comme un esprit ouvert. Nous savions surtout que son influence sur Pétain était très grande.

Je dis à Baudouin que nous avions eu connaissance de sa déclaration à la radio le 17 juin, dans laquelle il avait dit : « Il ne peut être question d'accepter des conditions qui seraient contraires soit à l'honneur, soit à l'indépendance nationale. Si l'ennemi cherchait à nous imposer de telles conditions, la France préférerait continuer la lutte. » Cette hypothèse était la plus vraisemblable à nos yeux, et il convenait de s'y préparer en mettant les dépositaires du pouvoir hors de la portée de l'ennemi. Nous fîmes état de l'offre du gouvernement anglais de faciliter et de protéger le départ du gouvernement français. Baudouin dit qu'il s'en était préoccupé et que le conseil du matin avait décidé que le président de la République, le président de la Chambre, celui du Sénat et les ministres se replieraient en Afrique du Nord. Le maréchal Pétain et lui-même resteraient en France. Je lui exprimai mon étonnement qu'il envisageât, lui, le ministre des Affaires étrangères, d'exercer ses fonctions sous la domination étrangère. Mais il invoqua le devoir et le sentiment.

Au fond, il ne croyait plus à la capacité de résistance de la France. Je lui demandai alors s'il avait lu *Mein Kampf*. « Bien sûr, me dit-il. – N'avez-vous pas remarqué que la France et l'Angleterre sont traitées de façon différente par Hitler? Il veut l'annihilation de la France. En revanche, il n'a aucun dessein contre l'Empire britannique aussi longtemps que cet empire se désintéresse de l'Europe. La politique allemande tend à séparer la France de l'Angleterre. Or, il est extrêmement important pour l'avenir de la France que la cause française ne soit pas séparée de la cause anglaise. C'est l'objet de l'offre d'Union que vous avez reçue. – Cette offre n'a pas été repoussée, répondit Baudouin. C'est seulement la précipitation des événements qui ne nous a pas permis de répondre. – Elle est toujours valable, dis-je, et le message que lord Lloyd va vous apporter la confirme. – Nous l'examinerons avec soin, et j'ai demandé aux journaux de la publier. »

Une heure et demie durant, j'employai toute ma force de conviction auprès d'un homme qui semblait partagé et dont l'intelligence hésitait. Mais quelque



chose d'indéracinable le retenait et nous n'avions pas pu faire bouger ce pion qui bloquait l'échiquier français. Nous décidâmes d'aller voir Herriot. Emmanuel Monick, qui nous accompagna, a fait un récit saisissant de cette visite :

« L'hôtel particulier où le président de la Chambre était installé offrait un spectacle étonnant. On montait à l'étage par un large escalier de pierre. Là, comme sur l'escalier de Versailles au Grand Siècle, se pressait la foule des courtisans, c'est-à-dire des parlementaires venus aux nouvelles. Ne sachant que faire, ils se tenaient tout le jour debout ou assis sur les marches. Ils s'interrogeaient, échangeaient les rumeurs les plus folles, fumaient d'innombrables cigarettes dont on écrasait partout les mégots.

« Lorsqu'on avait traversé à grand-peine cette cohue dans un nuage de tabagie, on pénétrait dans l'antichambre, assez vaste, du premier étage. Ici, avaient le droit de se tenir des personnages déjà plus importants : parlementaires chevronnés, anciens ministres. C'était, en quelque sorte, le salon de l'Œil-de-Bœuf, réservé aux familiers du roi. Ils devisaient entre eux, mornes, abattus. Nous fûmes enfin introduits dans la salle à manger. C'était l'heure du dîner. Seul, à une immense table, la serviette accrochée à son gilet, Herriot, tel le roi, mangeait en public un carré de veau à l'oseille. Rangés sur des chaises, tout autour de la pièce, mais non autour de la table, étaient assis, silencieux, les hauts dignitaires du régime : le président du Sénat, d'anciens présidents du Conseil, d'anciens ministres. Ils regardaient le vieux lion se nourrir<sup>10</sup>. »

Il nous accueillit avec la plus grande cordialité. Je lui exposai pourquoi, à notre avis, il devait quitter la France, avec le gouvernement, et comment nous pouvions y contribuer. Il me répondit : « Je n'ai pas à en être convaincu; j'ai moi-même obtenu ce matin que le conseil des ministres prît cette décision. Mais nous partirons sous le pavillon français. Il ne peut en être autrement. Le *Massillia* est prêt à appareiller. – Et s'il ne partait pas? demanda Monick. – Alors, tonna Herriot, il y aura encore un Parlement et on y entendra ma voix pour protester contre une paix injuste! » Cette atmosphère de théâtre m'était pénible. En sortant, je rencontrai Léon Blum qui tomba dans mes bras, évoquant le souvenir d'une « soirée si douce » qu'il avait passée avec nous quelques années auparavant. « Quelle catastrophe! me dit-il en pleurant. – Il n'y a de catastrophe,

lui répondis-je, que dans l'abandon de soi-même. »

Je rencontraï lord Lloyd qui devait voir successivement Lebrun, Pétain, Baudouin et Herriot. Je le tins au courant de mes démarches. Avec Pleven et Monick, nous cherchâmes un restaurant. Mais tout était plein à Bordeaux, capitale improvisée d'un pays qui s'abandonnait dans le désordre. Les habitants de la ville ne changeaient pas leurs habitudes de vie et regardaient distraitemment l'agitation des politiques, des militaires, et le flot des réfugiés. Sur un banc des allées de Tourny, nous mangeâmes des sandwiches. Puis nous revîmes Herriot. Il était préoccupé par un contrordre qu'il venait d'apprendre : l'embarquement promis par l'amiral Darlan pour le soir était différé sans qu'aucune raison fût donnée. Un conseil des ministres se tiendrait le lendemain matin. Il était clair que le parti de l'abandon avait pris le dessus. Monick, qui avait eu de nombreux contacts dans les administrations, confirma notre impression : il n'y avait plus rien à tenter, plus personne à convaincre. Tout ce que nous pouvions faire était de ramener dans notre hydravion ceux qui voudraient quitter ce petit monde sans volonté et sans avenir. Pleven avait retrouvé par hasard sa femme et ses enfants dans les rues de Bordeaux; il eut le bonheur de les ramener avec lui. Nos amis Henri et Hellé Bonnet nous accompagnèrent. Ils avaient travaillé jusqu'à l'extrême limite pour l'idéal de la Société des Nations. Tôt le matin, nous nous envolâmes de Biscarosse. En longeant les côtes charentaises, ma pensée se porta vers la grande maison de Cognac où vivait ma vieille mère, gardée par mes sœurs. Je ne devais les revoir que quatre ans plus tard.

Ce jour-là, pourtant, je continuais à croire qu'une action si nécessaire ne pouvait être totalement abandonnée, et je ne pensais pas que cette action fût inouïe, comme on l'a dit depuis. Elle était seulement la réponse adaptée à des circonstances sans précédent. Ce qui était inouï, c'était que l'ennemi fût à nos portes. Je pouvais l'imaginer à cet instant même entrant à Cognac. C'est sans romantisme que j'envisageais la fusion de deux pays et la citoyenneté commune de leurs habitants appelés à se dresser contre le même péril. J'étais également sans doctrine et ne rattachais ce geste à aucun projet fédéraliste. Bien qu'il y eût là l'ébauche d'une construction institutionnelle durable, je ne pensais pas, je n'avais pas le temps de penser en ces termes abstraits. Seule la nécessité de résoudre une grave situation de fait m'inspirait. Tout au plus aurais-je pu prévoir qu'un jour de nouvelles situations pareilles appelleraient des solutions pareilles qui allaient d'emblée bien au-delà de la coopération. Mais je n'avais pas vocation à m'occuper continûment des affaires d'État et le cours normal de ma carrière ne me prédisposait pas à traiter les problèmes internationaux sous l'angle de la souveraineté nationale. Une chose est sûre, toutefois : j'avais déjà rencontré ces

problèmes à plusieurs occasions dramatiques, et il était clair qu'ils formaient obstacle à l'entente entre les hommes, à l'action commune et au progrès de la société.

Pendant que je volais vers Londres pour convaincre Churchill que l'union était encore possible parce que l'Empire français penchait vers la résistance, l'esprit de démission achevait de freiner à Bordeaux les chances du projet. Notre génération était donc passée à côté d'une décision hardie qui eût changé le cours de la guerre, et, par-delà, le cours des esprits. « *One Parliament, one Cabinet, one Army* <sup>1</sup> », cette vision fulgurante qu'avait formulée Horace Wilson, resterait pour longtemps une perspective inaccessible. C'est pourquoi, avec le recul, je crois que ces jours de juin 1940 agirent fortement sur ma conception de l'action internationale. J'avais trop souvent rencontré les limites de la coordination. C'est une méthode qui favorise la discussion, mais elle ne débouche pas sur la décision. Elle ne permet pas de transformer les rapports entre les hommes et entre les pays dans les circonstances où l'union est nécessaire. Elle est l'expression du pouvoir national, tel qu'il est; elle ne peut pas le changer, elle ne créera jamais l'unité. En même temps, je venais de comprendre que la recherche de l'unité, fût-elle circonscrite aux problèmes matériels, ceux de la production, de l'armement, des transports, mettait en jeu, au-delà de la décision administrative, toute l'autorité politique des pays engagés dans une lutte commune. Quand les peuples sont menacés par un même danger, on ne traite pas séparément les différents intérêts qui concourent à leur destin.

Cette leçon que j'avais insuffisamment perçue pendant la guerre précédente, puis à la Société des Nations, et dont nous n'avions plus le temps de tirer profit pour résister au premier assaut des Allemands, j'étais bien décidé à m'en souvenir dès que l'occasion d'une action conjointe se présenterait à nouveau. L'occasion d'agir ne m'a jamais manqué dans la vie. L'essentiel est d'y être préparé. Il me faut pour cela une conviction, formée par une longue réflexion. Quand le moment vient, tout est simple, parce que la nécessité ne laisse plus place à l'hésitation. Du moins, c'est ainsi que je suis fait, ou que j'ai été formé dans le milieu familial, à Cognac, où je suis né le 9 novembre 1888.

<sup>1</sup> Conseiller militaire du cabinet de guerre britannique.

<sup>2</sup> Commissions Interalliées.

<sup>3</sup> V. chap. III.

- [4](#) Paris peut tomber d'un instant à l'autre.
- [5](#) Paris est tombé.
- [6](#) Hors d'atteinte de l'ennemi.
- [7](#) Secrétariat du Conseil des Ministres.
- [8](#) En mai 1940, représentant personnel de Churchill auprès du Premier ministre Paul Reynaud. De juillet 1940 à décembre 1941, chef de la mission britannique auprès des Français libres.
- [9](#) Le cœur lourd.
- [10](#) Emmanuel Monick : *Pour mémoire*, p. 64.
- [11](#) Un seul parlement, un seul ministère, une seule armée.

## 2.

### Une enfance à Cognac

#### **Une ville ouverte sur le monde**

La société cognaçaise était divisée en deux catégories très distinctes : d'un côté, il y avait les négociants, et, de l'autre, tout le reste, c'est-à-dire pratiquement les fournisseurs. On connaît l'histoire de Boucher, ce verrier de Cognac qui a inventé la fabrication des bouteilles au moule et supprimé la pénible opération du soufflage par l'homme. Bien qu'il eût littéralement révolutionné l'industrie du verre et le commerce des eaux-de-vie, il était toujours, dans la société locale, du côté des fournisseurs.

Avec mon père, la famille Monnet avait changé de catégorie, elle était entrée dans celle des négociants. Mais l'origine terrienne était proche et j'avais sous les yeux l'exemple de ses plus belles vertus qu'incarnaient mes grands-parents. Si j'ai été, dans mes rapports avec mes contemporains, peu porté au respect, c'est sans doute parce que j'ai recherché et rarement trouvé des êtres à l'image de ces caractères si nobles et si simples. Mon grand-père paternel était un petit propriétaire de Cherves, à quelques lieues de Cognac. Veuf assez jeune, il est mort centenaire sur sa modeste terre que nous n'avions pu lui faire quitter. Où eût-il pu trouver de meilleurs coins de chasse et de pêche? A quatre-vingt-quatorze ans, il tomba dans la rivière, rentra chez lui se changer, but du vin chaud, et repartit pêcher. Toute sa vie, il avait été agréable avec les autres, invité aux fêtes parce qu'il jouait du violon. Dans ses dernières années, il apprenait à lire à sa servante de soixante-dix ans. Son bonheur était à Cherves, mais il avait compris que celui de ses deux fils serait à Cognac. Mon père fut un des premiers élèves du collège de la ville où il fit de bonnes études. Il savait l'allemand, il réussit sur le marché d'outre-Rhin. C'est là qu'il découvrit que le commerce pouvait se faire sans jamais recourir à des contrats écrits. Très vite, il ne resta plus rien en lui de la traditionnelle méfiance charentaise. Il avait une vue optimiste de l'homme qu'il ne m'a pas entièrement transmise, car, assez tôt aussi, les événements m'ont enseigné que la nature humaine se découvre faible et

imprévisible lorsque les règles lui manquent et que les institutions défaillent.

Il avait trente-deux ans lorsqu'il se maria avec la fille d'un ancien tonnelier des Hennessy, devenu maître de chais. Grand-père Demelle portait une barbiche. C'était un homme qui avait le sens des choses honorables. Il prenait ses habits du dimanche pour aller payer ses impôts. Il avait, comme nous tous, un grand respect pour sa femme, intelligente et sage. Ils vivaient au cœur du vieux quartier de Cognac, dans une petite maison qui était pour nous le refuge de toutes les belles choses de l'âme. Jusqu'à la fin de leur vie, qui fut heureusement très longue, ma première visite lorsque je revenais à Cognac a été pour ces êtres exemplaires.

Ma mère avait hérité ces qualités morales qui étaient faites de sens du devoir et de sens de la mesure. Elle eut à les transposer dans le cadre que l'imagination, la nature quelque peu impatiente, agitée, de mon père créaient et remettaient en question. C'est par rapport à lui qu'elle paraissait stricte et plutôt autoritaire. Qui pourrait dire si elle avait plus ou moins d'imagination? Son rôle n'était point d'exprimer sa nature profonde, mais d'assurer l'équilibre de ce groupe familial que mon père engageait tout entier, solidaire, dans une activité sans repos. A ma naissance, en 1888, elle avait dix-neuf ans. Ensuite, vinrent mon frère Gaston et mes sœurs Henriette et Marie-Louise. Quand je revois mon enfance, il y a beaucoup de femmes autour de moi : c'est qu'à Cognac les hommes étaient souvent absents. Mon père voyageait en Allemagne, en Suède, en Russie. Dès qu'il partait, des tantes, des cousines venaient tenir compagnie à ma mère. Quand il rentrait, tout le monde était déjà reparti discrètement.

Tôt levée, ma mère mettait la maison en ordre, tous contrevents ouverts à sept heures du matin. Mais quand le soir tombait et qu'on allumait les lampes, il fallait tout fermer. « On pourrait nous voir », disait-elle, si grande était en elle l'inquiétude de paraître, d'être exposée, qui est un trait de l'âme charentaise. Contrairement à mon père qui pouvait rêver ou libérer son humeur, et au besoin s'évader dans quelque voyage, elle était attachée aux réalités et y ramenait son monde avec douceur. Peut-être ai-je l'imagination de mon père. Mais ma mère m'a appris qu'on ne bâtit rien si l'on ne s'appuie sur les réalités. Elle se méfiait des idées en elles-mêmes. Elle voulait savoir ce qu'on allait en faire.

Ma mère était pieuse et très tolérante. Catholique, elle respectait notre ami, M. Barrault, qui, le dimanche, abandonnant sa charrue, célébrait le culte au temple de Segonzac. « C'est un homme de la Bible », disait-elle avec gravité. Mon père, lui, exerçait le même jour une activité généreuse. Il allait s'occuper des sociétés de secours mutuel qui répondaient alors aux premières aspirations vers une

organisation de la sécurité. Il avait trouvé là le moyen de s'adonner au bien commun qui était sa forte tentation. Le faire à travers la politique ne lui est jamais venu à l'esprit.

C'est dans ce monde que j'ai grandi. On ne faisait qu'une chose, avec concentration et lenteur. Mais à travers cette chose, on avait un immense champ d'observation et un échange d'idées très actif. J'apprenais là, ou à partir de là, sur les hommes, sur les affaires internationales, plus que je ne l'eusse fait avec une éducation spécialisée. Je n'avais qu'à regarder et écouter. C'est pourquoi, d'ailleurs, il n'y eut pas de problème quand je demandai à mon père, après mon premier baccalauréat, d'entrer dans l'affaire familiale.

Je n'avais jamais aimé l'école. Je refusais, ou quelque difficulté m'empêchait d'apprendre par cœur, une science livresque. Quand on voulut me mettre pensionnaire à Pons, je tombai malade. Pourtant, j'ai le souvenir d'une enfance sérieuse et disciplinée. Très tôt, j'ai eu l'instinct, qui m'est devenu une règle de conduite, que la réflexion ne peut être séparée de l'action. L'action était partout autour de moi. Mon père et ma mère, que j'admirais, étaient toujours dans le mouvement, celui de l'imagination et celui de la réalisation. Je voyais très bien où je pouvais employer tout de suite mon activité et appliquer ma réflexion : pourquoi aurais-je pris le détour du droit, une chambre à Poitiers, quand il était à ma portée d'entrer à l'école de la vie et de visiter le monde?

Visiter le monde est une expression littéraire que l'on n'employait pas à Cognac. On disait qu'on allait « visiter nos clients ». Que cela nous conduisit à Singapour ou à New York était à peine ressenti comme un privilège de notre métier puisque c'en était la nécessité première. La fierté d'appartenir au négoce du cognac, si elle était un des traits de notre petite société locale, tenait plus à la qualité même du produit qu'à sa demande mondiale. Cette demande sanctionnait la qualité qui, elle, était le résultat d'un concours heureux de chances naturelles et de solides vertus, entretenues depuis deux siècles par des cultivateurs et des négociants obstinés. A partir de là, vendre n'était plus qu'une nécessité, et cette nécessité nous conduisait sans romantisme à visiter les places les plus exotiques. Toute éducation devait donc commencer par la connaissance des langues de notre clientèle. Il me fallait apprendre l'anglais. Le plus tôt serait le mieux. Ce n'était pas seulement le collège que je devais quitter, mais la famille et l'insouciance des enfances prolongées. A seize ans, j'achetai un chapeau melon et eus conscience de mes responsabilités.

Ces responsabilités étaient réelles, et mon père ne pensait pas qu'il fût prématuré de m'initier à tous les problèmes de notre maison. En vérité, ce ne furent pas les stages dans les chais, ou même celui qu'il exigea que je fisse dans l'atelier de tonnellerie, qui m'instruisirent le plus. C'est à la table familiale que se formait mon expérience. Le samedi était le jour où nous recevions les gens de la campagne, ces distillateurs qui nous fournissaient en eau-de-vie. C'étaient des hommes riches, pleins de sagesse, proches de la terre comme l'était resté M. Barrault. Il y avait plus que des liens d'intérêt entre eux et mon père : de l'amitié et une confiance réciproque. Cette confiance remontait aux origines de la firme, elle était inscrite dans ses structures mêmes : notre raison sociale était « La Société des propriétaires vinicoles de Cognac », et les hommes que nous gardions à déjeuner le samedi étaient les plus importants de nos actionnaires.

Ce n'était pas mon père qui avait fondé la Société. Celle-ci datait de 1838 et était née à l'initiative d'un certain Antoine de Salignac qui avait regroupé quelques centaines de petits viticulteurs désireux d'échapper au quasi-monopole d'achat des grandes marques. A l'époque, on vendait encore le cognac en fûts aux Anglais. Quand mon père fut appelé par les actionnaires à prendre la gérance de la Société, en 1897, il avait déjà à Cognac une expérience dont la réputation avait justement frappé ces hommes. Ils désiraient confier leurs intérêts à un esprit novateur, au moment où d'importantes transformations, notamment la mise en bouteilles sur place, s'imposaient au négoce. Mon père apporta son capital de connaissances et imprima la marque J.-G. Monnet sur l'étiquette où figurait déjà la salamandre. Il avait fait ses preuves en voyageant à travers l'Europe : voyages fructueux puisqu'il venait de faire construire, avec le profit de ses commissions, une maison dans la ville.

Cette maison, aux yeux de ma mère, devait marquer l'établissement de notre famille et elle ne souhaitait pas que mon père s'engageât dans des affaires trop ambitieuses. Mais quand elle comprit que les circonstances servaient le besoin d'activité de cet homme imaginatif qu'elle aimait profondément, elle accepta d'aller habiter la grande maison cérémonieuse de la Société vinicole. C'est là qu'elle commença à pratiquer cette forme d'hospitalité qui est la coutume la plus caractéristique de la société cognaçaise.

Si notre table était ouverte spécialement le samedi aux propriétaires viticoles, nos fournisseurs et amis, elle l'était tous les jours aux étrangers qui étaient amenés par les besoins du commerce. Ils venaient d'Angleterre, d'Allemagne, de Scandinavie, d'Amérique. Comme chaque firme avait ses propres visiteurs et qu'il n'y avait pour ainsi dire pas d'hôtels à Cognac, il était établi que l'étranger fût reçu dans chaque famille comme un ami. D'ailleurs, l'origine de la plupart



des grandes familles de la ville ou bien leurs alliances étaient étrangères, comme en témoignent leurs noms : Hennessy, Martell, Hine... Il y avait un incessant courant d'échanges de gens et d'idées, et des liens personnels qui humanisaient singulièrement le commerce. Depuis un siècle une rue de Cognac porte le nom de l'économiste et homme d'État anglais, Richard Cobden. Avec le temps, la signification de ce symbole s'était perdue dans les nouvelles générations et récemment la municipalité proposa un autre nom pour la rue. Maurice Hennessy obtint qu'il n'en fût rien et Cognac se trouve être, si je ne m'abuse, la seule ville de France à honorer l'apôtre du libre-échange dont l'influence a été si grande en Europe.

Avant de connaître la société locale, avec laquelle nous n'avions d'ailleurs que peu de contacts, j'étais familiarisé avec les récits que nos hôtes venus de loin faisaient de leur pays, de leurs voyages, et je prenais l'habitude de considérer indistinctement leurs problèmes et ceux qui se posaient à nous. Mon père, dont la curiosité semblait insatiable, les interrogeait sur leur pays. A table, on parlait habituellement des affaires du monde, comme d'autres parlent des affaires municipales, mais nous le faisons sans affectation, sans avoir conscience de dépasser l'esprit de clocher : nous savions que nous étions dépendants de la prospérité, des goûts qui se développaient dans le monde entier. Nos préoccupations nous conduisaient loin de Cognac, mais elles ne s'éloignaient jamais beaucoup de ce qu'on y produisait.

Nous prenions le temps de nous informer, nous n'avions pas le temps de rêver. La molle Charente qui coulait au pied des chais de la Société vinicole où étaient embarqués les fûts, sur les bateaux des « gabariers », n'avait pas imprégné l'esprit de notre maison. Le cognac J.-G. Monnet vieillissait lentement, mais la marque était jeune et devait faire effort pour s'imposer. La vie ne nous était pas facile. Les grandes et anciennes maisons n'avaient pas de peine à placer leurs produits qui faisaient l'objet d'une demande de toutes les parties du monde. Les petites maisons devaient, elles, provoquer la demande, convaincre l'acheteur lointain. Au surplus, en 1907, la concurrence du whisky commençait à se faire sentir sur les marchés étrangers, et même en France. Il n'existait pas d'organisation de vente en commun. La nécessité d'agir ensemble n'a été ressentie que tout récemment par les négociants de cognac. Dans ma jeunesse, je n'ai connu qu'une sorte d'accord, celui qui réglait tacitement les cours, et c'était une affaire personnelle entre M. Hennessy et M. Martell. Mais ils veillaient à

permettre les profits de dizaines de maisons moins importantes, et même artisanales, qui, au demeurant, ne dépendaient en rien d'eux. L'indépendance était la règle de ce commerce. Pour mes parents, elle était aussi une règle de vie.

Mon père, si entreprenant qu'il fût, n'a jamais pensé faire de sa société de propriétaires une organisation de combat qui orientât la profession. Comme la plupart des négociants, grands ou petits, il pensait en termes de gestion et non de changement. A quoi tient le succès des grandes marques? Au soin qu'elles ont pris de ne pas changer, une fois leur réputation acquise. Hennessy n'a jamais changé. D'autres ont cru devoir le faire et n'ont pas réussi. Mon père disait : « Toute idée nouvelle est une mauvaise idée. » Il avait raison pour le cognac. Il avait tort en général. Je n'étais pas de son avis, mais je ne suis pas sûr que j'aurais fait mieux que lui.

Je n'en avais pas l'ambition, d'ailleurs. Quand, enfant, je jouais dans les immenses chais de la Société, j'étais riche d'espace. Pourquoi aurais-je été troublé sur la voie à suivre, alors que j'étais appelé tout naturellement à continuer l'affaire de mon père? Continuer, ce n'était pas rien. Dans les grandes maisons de cognac, il ne fallait que transmettre l'héritage reçu. Je sus très vite que ce ne serait pas mon cas et que j'aurais à gagner, jour après jour, la place que devait se faire la marque familiale sur les marchés mondiaux. J'étais bien préparé pour gérer et développer cette affaire, et l'on m'eût étonné en m'annonçant que la vie me conduirait un jour à quitter Cognac. Mon jeune frère et moi devions aider notre père, puis prendre sa suite. Nous n'avions pas le choix. Je me demande maintenant si j'ai jamais eu le choix de faire autre chose que ce que j'ai fait, et que je n'ai jamais discuté. Gagner ma vie en vendant notre cognac a été pour moi la première forme de la nécessité. Au point qu'il m'a fallu un long effort pour m'adapter aux affaires publiques, c'est-à-dire pour m'habituer à traiter les affaires des autres.

Quand j'y fus conduit, plus tard, je découvris un monde différent, où je ne trouvais plus la même sanction, si simple et si rigoureuse, de mon bilan de fin d'année. Ce sont les circonstances – toujours la nécessité – qui m'ont amené très tôt à quitter les affaires privées, puis à y revenir pour une longue période. Je ne l'ai pas fait par goût du changement ni par ambition. Je ne suis même pas sûr que l'alternance, dont la société américaine offre de remarquables exemples, entre les affaires privées et publiques, soit un bon système en tout lieu et en tout temps. S'il y a une règle utile, elle est plus simple : il faut seulement se demander où l'on peut faire le mieux ce que l'on a à faire.

Sans la guerre de 1914 et la nécessité d'y servir comme je le pouvais le mieux,

je n'aurais peut-être jamais quitté l'affaire familiale. Je ne me croyais pas destiné à m'occuper de celles de mon pays, ou des hommes en général. Plus tard, mon père m'a souvent dit : « Tu crois que tu t'occupes de grandes affaires, mais tu seras content de retrouver la maison. » Je pense qu'en effet j'aurais pu la faire prospérer, et lorsque l'occasion s'en est présentée, quelques années après la guerre, j'y suis parvenu. Mais je ne l'ai dû qu'aux circonstances, et en tout cas pas aux mêmes méthodes que j'ai mises en œuvre dans les affaires publiques. A Cognac, je n'avais pas, je n'aurais sans doute jamais eu la préoccupation d'organiser la profession, de fusionner les producteurs. Ce n'était pas mon problème.

Je n'étais bien préparé qu'à une chose : à faire avec application ce qui s'imposait à moi avec évidence, et quelle plus belle évidence que l'exemple de mon père qui ne vivait que pour la maison qu'il avait créée, ne se permettant aucune distraction, mais en retirant toutes les joies ? Si j'avais voulu prendre une autre voie, il ne s'y serait pas opposé, mais nous savions bien que son effort était encore mal assuré et qu'il fallait le relayer avec la force que seule pouvait lui apporter une famille unie. C'est pourquoi je n'ai pas le souvenir d'avoir rêvé à de grandes entreprises, et peut-être est-ce à cet âge où l'on se découvre des vocations que j'ai compris qu'il était vain de dire : « Je veux faire ceci ou cela. » Les choses se passent autrement, pour moi du moins. Des événements qui me frappent et qui occupent toute ma pensée m'amènent à des conclusions générales sur ce qui doit être fait. Ensuite, ce sont les circonstances qui commandent le moment, me suggèrent ou m'apportent les moyens. Je sais attendre longtemps les circonstances. A Cognac, on sait attendre. C'est la seule manière de faire un bon produit.

Cette patience est certainement une habitude que j'ai acquise dans le milieu de mon enfance. C'était un milieu réfléchi et sérieux, peut-être marqué d'un certain puritanisme anglo-saxon. J'y ai appris à écouter, et à peser mes mots. Je lui dois aussi d'avoir eu naturellement des ouvertures sur le monde que les jeunes Français de ma génération n'avaient pas, bien au contraire. Je n'ai pas eu le temps de connaître le besoin d'évasion de la jeunesse. A seize ans, j'étais déjà un voyageur. Chez nous ce n'était pas une originalité. Il ne s'agissait d'ailleurs pas d'être original.

Les gens de Cognac n'étaient pas nationalistes à une époque où la France l'était. Je ne peux pas dire que cela ait eu une influence sur l'action que j'ai menée pour l'Europe plus tard. Je n'y pensais absolument pas. Cela ne m'a pas non plus donné, dès ma jeunesse, l'idée que je devrais m'occuper de problèmes internationaux. Mais sans doute il y avait déjà là les conditions qui me rendirent

naturel, un jour, de faire ce qui me parut nécessaire pour mettre au travail, ensemble, des hommes séparés par des obstacles artificiels. Je n'ai jamais fait de différence entre ces hommes. Je n'ai jamais connu de problème à propos du cadre où je travaillerai. Ces conditions ont pu me donner une certaine aptitude à faire ce que j'ai fait. Mais une aptitude n'est pas une facilité : tout m'a toujours été très difficile.

### **Les voyages lointains**

La règle de la maison était qu'on ne discutait pas ce qui devait être fait. A seize ans, ma mère accepta de me voir partir pour deux années en Angleterre. Ce n'était pas seulement la langue de nos plus anciens et de nos plus importants clients que je devais pratiquer, mais leurs habitudes, leur manière de traiter. J'allai vivre dans une famille de négociants en vins, celle de notre agent à Londres. Là, je pus observer les traditions des milieux d'affaires britanniques, ou plus exactement – car j'étais trop jeune pour avoir un rôle actif – m'imprégner d'une certaine atmosphère.

J'accompagnais, chaque jour, M. Chaplin, mon hôte, à son bureau de la City. La City était alors – et elle est demeurée, d'ailleurs – un monde en soi, capable d'inspirer la plus grande considération. Ce monde, c'est un quartier, des bureaux d'affaires, des banques, mais c'est aussi un milieu fermé socialement, et professionnellement ouvert sur l'univers. La préoccupation qui y règne, c'est l'état des affaires à Shanghai, à Tokyo, à New Delhi comme à New York. On en parle dans les bureaux, dans les clubs, dans les pubs. Tout le monde finit par se connaître, en jouant au golf ou aux dominos. Et aussi dans le train, qui est le seul moyen de transport de chacun, quelle que soit sa fonction. Il y a là une communauté très forte, à l'intérieur de laquelle la concurrence commerciale est régularisée par des rapports personnels. Chacun fait ses affaires, mais ce sont en même temps les affaires de la City. D'ailleurs, on ne dit pas : « J'envoie mon fils dans telle firme, dans telle banque », mais « Je l'envoie à la City ».

Mes parents ne m'avaient pas certes envoyé à la City, mais j'y étais et je ne pouvais manquer d'être impressionné par la puissance de cette organisation. C'est là que j'ai appris ce qu'était l'action collective dont je ne voyais, à Cognac ni nulle part en France, d'exemple aussi sérieux. Sans doute, l'action individuelle n'en était pas exclue. Mais elle n'y jouissait pas comme chez nous d'un préjugé favorable. On ne tolérât pas, en tout cas, qu'elle prît un caractère personnel et des formes fulgurantes. Elle n'avait de chances d'aboutir que si elle méritait

d'être aidée par la collectivité, et que si elle l'était effectivement. J'ai appris encore autre chose, dans ce milieu : à me déterminer sur les gens. Dans la City, on se fait une opinion sur le client et l'on s'y tient, que la situation des affaires soit bonne ou mauvaise. On ne lui retire pas le crédit. Je n'ai vu cela nulle part ailleurs. A Wall Street, où j'ai retrouvé bien des traits de la City – organisation, sens de l'action collective – si la situation devient mauvaise, on fait rentrer l'argent.

La puissance anglaise était alors universellement respectée et propre à frapper l'esprit d'un jeune Français qui était préparé à considérer ce pays et son empire comme le champ naturel de son activité. Entre Cognac et Londres, il y avait des liens qui ne passaient pas par Paris. Ces liens étaient d'ordre personnel, souvent familial. Ils ne devaient rien aux vicissitudes de la politique. Entente cordiale ou pas, nous devions entretenir des rapports confiants avec le monde anglo-saxon. Le produit que nous vendions était d'une qualité qui favorisait, entre l'acheteur et le vendeur, des relations fondées sur un certain respect mutuel, ou plus exactement sur le respect commun de cette qualité. Le cognac avait sa noblesse, et d'ailleurs ne devait-il pas son essor à l'esprit d'entreprise de quelques émigrés écossais ou irlandais du XVII<sup>e</sup> siècle?

Ainsi, dès mon enfance, alors même que la société française baignait dans son provincialisme, j'ai appris que nous vivions dans un monde de dimensions très vastes, et il m'était naturel de penser que j'aurais affaire à des gens parlant d'autres langues, ayant d'autres habitudes. Observer et tenir compte de ces habitudes était une nécessité quotidienne pour nous. Mais cela ne s'accompagnait pas d'un sentiment de différence ni de dépendance. A Cognac, on était de plain-pied avec les Anglais. A Paris, on était plutôt sous leur influence. Aussi, ignorions-nous les réactions de défense ou d'orgueil du nationalisme qui gagnaient la vie politique française. Par la suite, dans mes rapports avec les autres peuples, je n'ai jamais eu à faire d'efforts pour vaincre des réflexes que je n'avais pas acquis.

Lorsque je partis pour mon premier voyage lointain, à dix-huit ans, mon père me dit : « N'emporte pas de livres. Personne ne peut réfléchir pour toi. Regarde par la fenêtre, parle aux gens. Prête attention à celui qui est à côté de toi. » J'allai à Winnipeg visiter nos clients, hommes rudes dans un climat rude, aux prises avec une nature riche, mais impitoyable aux faibles. Ces hommes étaient sensibles à l'extrême raffinement du cognac. Ils exigeaient qu'il fût de bonne

qualité. Si nous parlions du cognac, ils m'interrogeaient peu sur Cognac. Ce qui se passait en Europe n'intéressait pas ces Européens qui avançaient vers l'ouest, le dos tourné à l'ancien continent. Mais leurs efforts, leur vision d'un avenir plus large, plus riche, étaient l'objet principal de toutes nos conversations. Je me laissais pénétrer par des impressions nouvelles.

Quand je rentrais à Cognac, j'avais affaire à un autre type d'homme, ceux qui fournissaient l'eau-de-vie, le produit brut. Ces vigneronns cultivaient le même champ depuis des générations. Quelques hectares bien cadastrés, catalogués, faisaient leur richesse. Il ne s'agissait pas pour eux de conquérir des terres, mais au contraire de limiter le domaine de la qualité, celui de la grande champagne, des fins bois, des borderies. Leur problème était de conquérir les marchés les plus étendus pour une des productions de la terre les plus concentrées qui fussent. C'était notre travail, à nous distillateurs et négociants, de donner un débouché mondial à ce produit local.

J'allais à Segonzac, petit bourg proche de Cognac, voir M. Barrault. Ses vignes s'étendaient sur une immensité légèrement ondulée. Je ne sais pas si c'est ce faible mouvement des coteaux plantés suivant des lignes parfaites, ou le climat, déjà maritime, ou encore la lenteur du fleuve qui a fait que les voyageurs, depuis longtemps, parlent de la « molle Charente ». M. Barrault était dans ses vignes et je le trouvais dirigeant lui-même sa charrue, vêtu d'une vieille jaquette. Le Canada, ses forêts, ses neiges, ses trappeurs appartenaient à un autre monde. Pourtant, c'est de cet autre monde que M. Barrault était curieux. Avant que j'eusse pu l'interroger sur sa récolte, il me demandait : « Alors, raconte-moi ce qui se passe à Winnipeg. »

Après mon retour d'Angleterre, mon père m'avait envoyé en Amérique visiter nos clients traditionnels et développer notre réseau commercial. Pour nous qui devons travailler sans cesse à nous faire connaître, la notion de développement était naturelle. Mais ce que je découvris en Amérique était quelque chose de plus, et avait un autre nom. C'était l'expansion.

En 1906, les terres vierges occupaient encore une vaste partie du continent et la conquête de l'Ouest canadien était encore la grande affaire. Quand je fus à Winnipeg, de l'hôtel de la Gare du Canadian Pacific où j'étais descendu, je voyais arriver les trains d'immigrants scandinaves. Ces gens-là n'étaient pas des proscrits ou des affamés. Ils étaient attirés par la perspective d'un travail plein de profits, la mise en valeur de terres vierges. Le type dominant là-bas n'était pas celui du spéculateur, mais celui de l'entrepreneur. Pour la première fois, je rencontrai un peuple dont l'occupation n'était pas de gérer ce qui existait, mais

de le développer sans trêve. On ne pensait pas aux limites, on ne savait pas où était la frontière.

Dans ce milieu en constant mouvement, j'appris qu'il fallait se débarrasser des vieux soupçons ataviques qui sont autant de soucis inutiles et de temps perdu. En Charente, on fait peu de crédit à son voisin et, à plus forte raison, on demande des garanties au nouvel arrivant. Je découvris une nouvelle manière de penser : l'initiative de chacun pouvait être acceptée comme une contribution à la prospérité générale. De petits exemples de cette confiance, accordée par principe, et qui devenait naturelle à l'immigré européen, me frappèrent beaucoup. Un jour, dans l'Alberta, à Calgary, j'eus à me rendre chez des fermiers scandinaves auprès desquels j'avais une introduction. Je demandai à un forgeron qui travaillait devant son atelier quels étaient les moyens de transport. Sans s'interrompre, il me répondit qu'il n'en existait pas. « Mais, ajouta-t-il, en me désignant un cheval, vous pouvez toujours prendre cette bête. Quand vous reviendrez, vous l'attacherez au même endroit. » Cette confiance lui était naturelle, et ma surprise, si je la lui avais montrée, l'aurait certainement blessé.

J'étais déjà loin de Cognac et des pays de droit écrit. Sans doute, il devait y avoir d'autres formes de sanction qui frappaient les fauteurs d'ordre. C'est la notion même de l'ordre qui était différente. A l'équilibre statique de la vieille Europe, se surajoutait dans mon esprit le dynamisme d'un monde en mouvement. L'un et l'autre avaient leur vertu et leur explication. Mais l'expansion américaine n'avait même pas besoin d'être expliquée. Elle était spontanée, comme la nécessité. Cette spontanéité prenait, à mes yeux d'Européen, les formes du désordre, mais très vite je cessai de juger le problème en ces termes. Je fus convaincu que l'on ne pouvait progresser sans un certain désordre, ou du moins avec l'apparence de l'ordre parfait.

J'avais dix-huit ans et je traitai d'importants marchés avec la Hudson Bay. Le directeur général de cette très vieille et puissante compagnie, M. Chipman, m'invita chez lui à Fort Selkirk. Nous avions besoin de fourrures, les trappeurs avaient le goût du cognac. J'eus l'occasion, quelques années plus tard, pendant la guerre, de mettre les relations de confiance que j'avais établies avec ces hommes entreprenants au service du ravitaillement des Alliés. Je visitai aussi les États-Unis, de New York à la Californie. Partout, je retrouvai cette impression que là où l'espace n'était pas limité, la confiance n'était pas mesurée. Là où le changement était accepté, l'expansion était assurée. Les États-Unis avaient gardé le dynamisme des pionniers de l'Ouest, celui que j'avais vu en action à Winnipeg. Mais ils y ajoutaient l'organisation. Organiser le changement, je compris que cela était nécessaire et possible.

C'est sans doute de ce contact avec l'Amérique des pionniers que j'ai gardé le goût des histoires de la conquête de l'Ouest, de l'épopée du Pacific Railway et des aventures de Buffalo Bill. Plus tard, si je suis allé quelquefois au cinéma, c'était avec mes filles, pour voir des westerns. Nous partagions le même enthousiasme, mais ce qui était légende pour elles avait en plus pour moi le charme du souvenir. Les enfants ne se trompent pas quand ils se laissent emporter par ces images d'opiniâtreté et ces récits de courage. Telles sont bien les caractéristiques premières de la nation américaine qui n'en finit pas de se découvrir et de prendre la mesure de ses dimensions. Le temps a transformé en symbole la conquête de l'Ouest, mais c'était une réalité pour le jeune voyageur européen du début du siècle et une leçon qu'il n'oublierait pas.

Je revins à Cognac après de longs mois au cours desquels j'avais visité tous nos agents, et avec eux nombre d'acheteurs dans les endroits les plus reculés. J'avais mille fois expliqué et souvent convaincu mes interlocuteurs que le cognac de mon père était aussi respectable et plus avantageux que celui des marques dont la réputation l'avait précédé. Il fallait beaucoup de patience et de sérieux. Je ne faisais pas du tourisme, bien que je ne pusse m'empêcher d'être saisi par la générosité de la nature. C'est dans les montagnes Rocheuses que je pris goût aux grandes marches dont le besoin ne m'a jamais quitté depuis. Je ne puis dire que c'est une distraction : c'est au contraire le moment, ou le moyen, de la concentration qui précède l'action. Mais l'action de vendre du cognac exigeait-elle, à dix-huit ans, un si grand sérieux? Avais-je en tête quelque rêve de changer les affaires du monde, comme en nourrissent tant d'adolescents? Non, j'étais tout à mon action présente. Je pensais que je n'aurais jamais trop de temps, trop d'énergie, ni trop d'expérience des hommes pour la mener à bien.

Aussi loin que me ramènent mes souvenirs, je me vois appliqué à une tâche que je ne discute pas. Je n'ai pas l'imagination de ce qui ne me paraît pas nécessaire. A dix-huit ans, j'avais à aider mon père à affermir la notoriété et la prospérité de la marque familiale. Mes perspectives ne me portaient pas au-delà. Je n'aurais sans doute pas pu dire non plus si je nourrissais de grands projets pour cette marque et quel parti je pensais tirer de ma réussite. Je ne me posais pas de telles questions. J'étais seulement préoccupé de mettre le maximum de chances de mon côté, et c'est pourquoi je m'informais de tout ce qui pouvait contribuer à mieux placer notre produit : cela menait loin puisque nous étions à la merci d'une crise politique en Europe centrale, d'un fléchissement de la prospérité en Amérique, d'une hausse des frets à Londres. Je questionnais sans cesse les voyageurs. J'avais besoin de connaître les hommes et ce dont ils étaient capables, exactement comme si j'étais en charge de grandes affaires. D'ailleurs,



que signifierait pour chacun de nous de faire à sa manière une distinction entre les petites et les grandes affaires? Il y a les affaires que l'on fait, et cela suffit.

J'enrichissais mon expérience de négociant – c'est-à-dire mon expérience d'homme – pendant ces années où je voyageais beaucoup, en Angleterre à nouveau, en Suède, en Russie. J'allais en Égypte où j'appris d'autres formes de persuasion. J'accompagnais l'agent grec de notre maison de village en village. Nous visitions les grossistes, qui nous faisaient asseoir, buvaient le café avec nous et vaquaient à leurs affaires. Nous savions qu'il fallait attendre un temps raisonnable. Puis Chamah, le Grec, décidait qu'il fallait conclure. Alors, il écrivait sur un carnet la quantité raisonnable qu'il estimait devoir être prise par notre client et qui n'était jamais discutée. Il avait respecté les rites. Plus tard, en Orient, je retrouverai cette importance du temps, qui fait douter quelquefois que Cognac soit plus près de New York que de Shanghai. En Chine, il faut savoir attendre. Aux États-Unis, il faut savoir revenir. Deux formes de la patience à laquelle le cognac, fruit d'une certaine durée, prédispose si bien.

#### **1914 – Viviani : « Vous devez essayer... »**

C'est en gare de Poitiers que j'appris la mobilisation générale. Je venais d'Angleterre et rentrais à Cognac. Je trouvai chez mes compatriotes une ardeur, une émotivité différentes de la résolution anglaise dont j'avais été témoin pendant les semaines de tension qui avaient conduit, de malentendus en malentendus, à l'absurde conflagration. Je savais quelle masse de moyens, quelle volonté de défense allaient s'organiser et se mettre en mouvement dans le premier empire du monde quand il se sentirait irrémédiablement provoqué. En France, l'espoir reposait tout entier sur la capacité des chefs et l'héroïsme de l'armée. Quand j'arrivai à Cognac, mon frère partait rejoindre son régiment de hussards. Déjà, on parlait d'une guerre courte et, comme si tout devait se régler en une bataille décisive, l'unique préoccupation était de courir aux frontières. J'avais été réformé pour raison de santé et aucune feuille de route ne m'attendait à la maison. Pourtant, je ne pouvais pas rester inactif. Il fallait que je servisse selon mes moyens, là où je serais le plus utile.

Très vite, je sus ce que j'avais à faire, car il était clair qu'un formidable problème allait se poser aux Alliés qui n'étaient pas préparés à le résoudre : celui de la coordination de l'effort de guerre. S'il s'imposait à mon esprit, c'est *parce que* j'étais très jeune, et non *bien que* je fusse très jeune. C'était en effet un problème nouveau, déjà un problème du XX<sup>e</sup> siècle, qu'une intelligence sans

préjugés, sans souvenir du passé, discernait mieux que les experts nourris des conceptions du XIX<sup>e</sup> siècle. Ceux-ci ne comprenaient pas que les conditions de la puissance avaient changé, que la machine de guerre était appelée à broyer toutes les ressources d'une nation et qu'il fallait inventer des formes d'organisation sans précédent. L'Allemagne, avec sa formidable armée appuyée sur une formidable puissance industrielle, me semblait mieux préparée à la forme nouvelle de la guerre que les Alliés qui s'engageaient séparément dans le combat avec une inévitable déperdition de forces.

Je connaissais les Anglais et je n'avais pas de peine à travailler avec eux. Rien ne me paraissait plus évident que d'examiner en commun les problèmes de l'effort économique de guerre, et j'étais convaincu qu'il faudrait bien en venir là après avoir perdu beaucoup de ressources et de temps. Je voulais faire quelque chose pour que l'on prît conscience de la nécessité d'agir vite. Je ne savais pas à qui m'adresser. J'essayais mes idées autour de moi et je sentis combien il serait difficile de faire admettre que dans une circonstance si grave, tout n'ait pas été prévu en haut lieu pour éviter le gaspillage. Mon père, par exemple, détestait le gaspillage. Mais, en même temps, il trouvait normal que la France et la Grande-Bretagne menassent chacune leurs affaires selon la conception qu'elles se faisaient de l'effort de guerre. Sans doute pour lui, comme pour tous les Français, l'alliance était la condition même de notre survie, elle avait un caractère sacré. Mais on la voyait comme la juxtaposition de deux puissances souveraines, de deux armées qui s'étaient partagé la tâche et qui exécutaient, avec la volonté commune de vaincre, leur mission propre.

Il était naturel que mon père pensât ainsi. L'Entente cordiale était récente, l'intimité avait ses limites. De plus, les deux systèmes économiques étaient orientés différemment : le libre-échange de Londres se raccordait mal au protectionnisme de Paris. Vouloir coordonner trop étroitement les deux systèmes, n'était-ce pas risquer d'affaiblir l'équilibre de l'un et de l'autre au moment du danger? Le seul fait de chercher à inventorier et à rassembler des ressources n'excluait pas une menace pour l'économie libérale qui, même en temps de guerre, demeurait un principe intangible. Pourtant, ce qui paraissait naturel à mon père avait cessé d'être évident pour moi. J'avais appris, au cours de mes voyages, que les phénomènes économiques n'étaient pas des forces aveugles, qu'ils pouvaient être mesurés et orientés, et surtout que là où régnait l'organisation régnait la vraie puissance. Cela, déjà visible dans la prospérité industrielle de l'avant-guerre, allait être écrasant dans un conflit aux formes nouvelles. L'incompréhension que je rencontrais m'inquiétait et stimulait mon désir de convaincre.

Les événements se précipitèrent et la première offensive allemande ébranla autant notre équilibre économique que notre appareil militaire. Les deux tiers de notre production de fonte et d'acier furent subitement perdus, et la moitié de notre houille vint à manquer. Les revenus des capitaux placés à l'étranger cessèrent de rentrer. Il ne suffisait pas qu'une grave menace pesât sur notre balance des comptes; les prix intérieurs montèrent sous la pression d'achats irrationnels. Et l'on s'aperçut alors que nous dépendions depuis toujours de l'étranger pour nos transports maritimes. Pourtant, on ne réquisitionna qu'une faible partie de notre flotte marchande, la part nécessaire aux besoins militaires. L'économie britannique, en revanche, résista mieux, car le territoire n'était pas envahi et les mers étaient dominées par la Home Fleet. Le commerce international continua, au prix de quelques entorses au blocus de l'Allemagne, blocus qui tarda à être mis en place, du moins à l'égard des pays neutres. Mais, là aussi, la réquisition de la flotte ne fut que partielle. D'énormes gaspillages de fret en résultèrent.

Les signes de cette rapide détérioration furent si nombreux que je ne manquais pas d'exemples concrets pour fortifier et communiquer ma résolution qui était d'aller convaincre ceux qui avaient le pouvoir d'agir, où qu'ils soient. Mon père commençait à être ébranlé par mes arguments, tout en me répétant : « Même si tu avais tout à fait raison, ce n'est pas à ton âge, ni à Cognac, que tu changeras ce que nos grands chefs décident à Paris. » Je n'avais justement pas l'intention de rester à Cognac en attendant d'être appelé dans un service auxiliaire. Ce délai me permettrait de me rendre utile et je me préoccupais du moyen de toucher à Paris les hommes qui pouvaient décider d'organiser enfin l'action interalliée.

Un ami de notre famille, avocat à Cognac, M<sup>e</sup> Fernand Benon, connaissait bien le président du Conseil, Viviani, aux côtés de qui il avait plaidé quelques procès. C'était un homme ouvert aux idées nouvelles qui m'interrogeait sur mes voyages et auprès duquel je m'informais des affaires du pays. Je tenais de lui une grande part de ce que je savais sur la politique intérieure, le fonctionnement des administrations et les cadres dans lesquels elles s'enfermaient. Je n'eus pas de peine à lui faire partager mes inquiétudes sur la conduite de l'effort de guerre à travers des méthodes désuètes. Il accepta de m'introduire auprès de Viviani. Nous allions partir à Paris lorsque le gouvernement se replia à Bordeaux. Quelques kilomètres seulement me séparaient du centre du pouvoir.

Ma famille continuait à penser que ces quelques kilomètres étaient en fait une distance socialement infranchissable. On me jugeait bien immodeste de vouloir sauter tous les échelons de la hiérarchie. Je ne comprenais pas ces scrupules, parce qu'il ne m'était pas naturel de respecter, pour elle-même, l'autorité établie. C'est son utilité qui la légitimait à mes yeux. Dans une affaire d'importance comme le renforcement de la coopération entre Alliés, le niveau utile était le gouvernement. J'avais une idée que seul le président du Conseil avait le pouvoir d'appliquer : pourquoi ne pas frapper directement à sa porte? Il ne s'agissait pas d'un vain besoin de me rendre important, mais d'une conception très simple de l'efficacité. Je n'ai jamais agi autrement : avoir une idée, d'abord, chercher ensuite l'homme qui aura le pouvoir de l'appliquer. Cette recherche passe par quelques intermédiaires, personnages modestes souvent, bien que très conscients de la responsabilité qu'ils prennent. Ils ne m'ont jamais fait défaut dans mes entreprises et je leur garde une grande reconnaissance. Fernand Benon fut un de ceux-là, le premier. Sans lui, peut-être n'aurais-je pas rencontré l'occasion de m'occuper de ce que mon père appelait « les affaires des autres » et qui sont les affaires publiques.

Nous nous rendîmes à Bordeaux dans la deuxième semaine de septembre. La bataille de la Marne était engagée et l'espoir revenait dans le camp allié. Mais la leçon avait été dure et chacun sentait bien qu'on était parvenu, en quelques semaines, au bout d'une expérience malheureuse, ainsi que de conceptions militaires et économiques périmées. Les revers initiaux avaient gravement mis à l'épreuve la solidarité franco-britannique. Il fallait à tout prix trouver une forme d'organisation à la mesure du long effort que serait le chemin de la victoire.

Viviani me reçut dans son cabinet de la faculté des lettres. Cet homme qui avait bâti sa carrière sur son habileté, son charme, et son très grand talent d'orateur, s'était montré ferme dans l'épreuve nationale. Le gouvernement, en se retirant à Bordeaux, n'avait pas cédé à la panique, mais témoigné au contraire que l'occupation d'une grande partie du territoire ne signifierait pas la défaite. Viviani me dit : « Il paraît, monsieur, que vous avez des projets intéressants à nous faire connaître. Je vous écoute. »

Je n'avais pas de projets, au sens précis du terme, mais une conviction à communiquer, d'où découlerait nécessairement une action. J'expliquai à Viviani ce que je connaissais de la détermination et du potentiel anglais :

« L'Angleterre, malgré les déceptions que nous ressentons actuellement, engagera ses forces de plus en plus sur le continent. Il lui faut plus de temps

pour devenir une nation en guerre, mais elle sera ensuite une armée redoutable, comme elle est une puissance maritime invincible. Ce n'est pas cela qui est en question. C'est l'apport décisif de sa puissance économique que nous ne savons pas utiliser à plein. L'alliance sera une pure addition de forces aussi longtemps qu'on n'établira pas les responsabilités qui reviennent à chacun, en fonction de ses capacités. Dans la situation actuelle, quelle que soit la bonne volonté des services, il y a des gaspillages et des doubles emplois absurdes. »

Viviani m'interrompt :

– En avez-vous des exemples?

– Les flottes de commerce ne sont pas réquisitionnées. Il y a des raisons à cela. Mais est-il nécessaire qu'elles se fassent concurrence, qu'elles n'aient pas les mêmes tarifs et que l'affrètement ne soit pas coordonné pour satisfaire au moins les priorités ? Vous êtes préoccupé aujourd'hui par la hausse des prix de l'avoine. En fait, ce n'est pas l'avoine qui vient de monter, c'est le fret.

– Que proposez-vous?

– Il faut mettre sur pied des organes communs capables de mesurer les ressources de l'Entente, de les répartir et d'équilibrer les charges.

– Il existe pour cela des organismes de coopération interalliés qui fonctionnent bien, me dit-on.

– Ces organismes sont de simples services de transmission. Les choix ne sont pas faits. Nous entrons dans la pénurie, il faut orienter les ressources vers les utilisations les plus rationnelles, toutes les ressources, les ressources communes. C'est cela, je crois, qui n'est pas encore compris. La solidarité doit être totale, c'est-à-dire que chaque allié ne peut plus disposer, sans l'accord de l'autre, de ses hommes, mais aussi de son ravitaillement ou de ses bateaux.

– Je vous comprends, mais vous devez comprendre de votre côté que vous avez affaire à deux gouvernements, deux Parlements souverains. Si chacune de ces mesures communes doit être décidée simultanément !...

– Je connais assez les Anglais pour être certain qu'on peut aboutir avec eux à cet accord intime si on fait appel à leur loyauté et si on traite avec eux dans la confiance. Ils savent quelles charges terribles supportent, pour la défense commune, les armées françaises. Ils accepteraient de prendre les plus grands engagements dans les domaines où ils ont une supériorité, celui de la production et du fret.

– Je le pense aussi, mais c'est une discussion difficile à aborder au moment où nous leur demandons d'envoyer davantage de divisions. Vous semblez avoir des idées sur la méthode. Vous devez essayer. Je vous annonce chez Millerand, expliquez-lui ce que vous venez de me dire. »

En sortant du bureau de Viviani, je retrouvai Fernand Benon dans la salle des Pas-Perdus de la faculté des lettres. Il me dit alors que l'homme que je venais de quitter avait été frappé le matin même d'un deuil qui le touchait de très près. Nous étions devant le tombeau de Montaigne. Je pensai que le philosophe eût respecté le stoïcien dans l'homme politique qu'on disait injustement léger.

### 3.

## 1914-1918 : l'action commune

### **Les Executive *interalliés***

Je fus envoyé à Londres, en novembre 1914, dans les services du ravitaillement civil dirigés par l'intendant général Mauclair. Cette mission de liaison française auprès des Anglais était logée à Trafalgar House, Waterloo Place. Le hasard lui-même, en Angleterre, a de l'humour.

Je me rendis compte alors pleinement de l'état d'inorganisation de l'économie de guerre, non seulement entre les Alliés, mais chez chacun d'eux. Cela ne pouvait s'expliquer que par une confiance irrationnelle dans les mécanismes du commerce international qui étaient théoriquement capables de répondre à toutes les situations. Mais, surtout, on hésitait à intervenir dans la liberté des échanges et à troubler durablement un système qui devait en tout état de cause survivre à la guerre. Même lorsqu'il devint évident que la guerre serait longue, on ne se mit pas ouvertement en mesure de passer de l'économie de marché à une forme d'organisation plus rationnelle. C'est la nécessité qui imposa ici et là des interventions, des contrôles et la prise en charge par les États d'activités privées. Cette nécessité, j'étais bien décidé à la saisir chaque fois qu'elle se présenterait dans le domaine où l'on m'avait affecté. Il fallait agir empiriquement, à partir de quelques cas concrets, démontrer par leur exemple que l'intérêt privé ne pouvait plus être le moteur et le régulateur d'un pays en guerre, et que l'intérêt exclusivement national ne correspondait plus aux exigences d'une alliance militaire.

Il existait à Londres, quand j'y arrivai, une « Commission internationale du ravitaillement ». Cette appellation ambitieuse recouvrait une réalité bien mince. Son domaine était limité au ravitaillement des armées, et à l'exclusion du blé, de la farine, de la viande et du sucre. Chaque gouvernement restait libre de faire lui-même les achats qu'il jugeait nécessaires. On se bornait à échanger des renseignements sur les opérations faites ou projetées, l'intérêt de ces renseignements étant d'empêcher une concurrence entre les Alliés sur les

marchés extérieurs et la hausse des prix qui ne pouvait manquer de s'ensuivre.

Cet instrument incomplet était cependant à mes yeux riche de possibilités, et au demeurant je n'avais pas le choix d'un autre champ d'activité. Il y avait là des représentants des pays alliés qui allaient apprendre à se connaître et à travailler ensemble. En fait, nous nous trouvions au contact direct d'une organisation administrée par des Britanniques pour des achats réglés avec des crédits britanniques. Mais ce qui aurait pu être une expérience stérile devint, par la force des choses, le premier stade d'une coopération plus solide. Les intendances française et anglaise qui se concurrençaient sur les marchés australien et argentin décidèrent bientôt de procéder à des achats en commun. Elles louèrent dans les mêmes conditions des bateaux frigorifiques neutres. Ces quelques tentatives ne procédaient pas d'un dessein progressif et cohérent. Elles ne se seraient pas développées si elles n'avaient pas été stimulées par des nécessités financières très pressantes.

Ce sont ces nécessités qui furent à l'origine de l'organisation alliée des achats de blé, point de départ elle-même d'un processus de coopération des plus vastes. Le blé n'était pas seulement une denrée essentielle à la subsistance des armées et des populations civiles. C'était la clé de tous les produits alimentaires et de leurs moyens d'acheminement. Que la France et l'Angleterre fussent en concurrence ouverte auprès des producteurs d'outre-mer, et c'était la hausse des prix d'achat, aggravée par la hausse des frets.

Cette situation ne manqua pas de se produire, et elle fut bien aperçue en 1915. Mais l'organisation créée pour y répondre se révéla insuffisante. Un *Joint Committee*<sup>1</sup> comprenant l'intendance française, l'intendance italienne et la maison anglaise Ross Smith achetait le blé correspondant aux besoins militaires. Le gouvernement français continuait à procéder par d'autres voies aux achats civils, avec des moyens de transports propres. C'était là une de mes tâches, à l'occasion de laquelle je mis à profit mes bonnes relations avec les dirigeants de la Hudson Bay à qui j'avais rendu visite quelques années auparavant. Si je m'appliquais pendant les premiers mois de ma mission à tirer la meilleure part de cette situation, je n'avais pas lieu d'en être satisfait. Je partageais l'inquiétude des services anglais du *Board of Trade*<sup>2</sup> qui voyaient les différents bureaux d'achat se faire concurrence pour le plus grand profit des producteurs de blé canadiens ou argentins. J'alertais avec insistance le ministre du Commerce français dont je dépendais. Cette insistance provoqua un premier accord en novembre 1915. Elle eut comme conséquence secondaire, mais celle-là importante pour moi, d'attirer l'attention du ministre sur ce jeune délégué à Londres qui ne cessait de réclamer des instructions pour négocier des accords



plus étroits.

Étienne Clémentel était un de ces hommes qui, s'étant fait une juste conception de leur capacité, trouvent leur fonction utile dans la politique et l'exercent avec une efficacité dont on ne sait plus si elle est la cause ou la conséquence de leur permanence au pouvoir. Pendant toute la durée de la guerre, il occupa le même poste qui, sous des appellations diverses, au gré des remaniements ministériels, couvrait le domaine du commerce extérieur et du ravitaillement civil. Sans en avoir l'ambition, au sens politique, il devait élargir peu à peu ses attributions pour devenir responsable aussi de l'industrie, des transports maritimes et, pendant un temps, de l'agriculture. Il n'en tirait pas un sentiment de puissance accru, mais ses collaborateurs, qui l'encourageaient, voyaient leur travail simplifié par l'unité de gestion d'un vaste secteur économique.

C'était un homme cultivé, de contact agréable, doué d'un esprit clair et d'une très grande facilité de parole. Sa plus grande qualité, à mes yeux, était évidemment de savoir écouter ses collaborateurs et de se déterminer lorsqu'il s'estimait suffisamment éclairé. Je trouvai en lui l'homme qui accepterait mes idées pour autant que je saurais le convaincre et leur donnerait l'autorité du pouvoir. Il trouva en moi un conseiller fidèle et exigeant. Je demandai et obtins qu'une ligne téléphonique directe nous reliât. C'est ainsi que s'établit peu à peu un dialogue permanent entre Londres et Paris.

Je faisais état des protestations des Anglais qui voyaient les maisons françaises affréter pour leur part à des taux atteignant cinquante shillings par tonne et par mois, alors qu'ils étaient tenus par un accord avec la France de ne pas affréter au-dessus de quarante shillings. La nécessité d'arriver à un arrangement plus complet devenait évidente. Nous étions à la merci d'une décision de retrait de la part de l'armement britannique qui assurait alors quarante-huit pour cent de nos transports. Or, en avril 1916, les évaluations des services anglais se firent très pessimistes et un déficit de plus de trois millions de tonnes, correspondant à une réduction de quinze pour cent des importations du Royaume-Uni, fut envisagé.

La première réaction du gouvernement britannique fut de prévenir ses alliés que le tonnage mis à leur service ne serait pas augmenté. Mais bientôt, lord Curzon, Lord président of the Council et membre du Cabinet de guerre, nous fit savoir qu'il était dans l'obligation de nous reprendre une part importante du fret concédé. Au moment où nous formulions des demandes supplémentaires, cette décision était inacceptable et je fus chargé d'en négocier le retrait. Ce fut

l'occasion pour moi de mettre à l'épreuve le réseau de contacts personnels que j'avais noués à Londres. L'élément le plus sûr en était Arthur Salter, jeune fonctionnaire du *Transport Department*, que les circonstances allaient placer à la hauteur de ses mérites, qui étaient grands.

Salter avait mon âge et la même attitude devant des problèmes que nous considérions comme communs. Ces problèmes étaient alors l'organisation de l'effort allié dans la guerre, ils devaient être plus tard ceux de l'organisation de la paix à Genève, puis à nouveau ceux de la guerre en 1940. C'est à travers sa conception du service public, dont il fit l'objet de ses Mémoires après avoir exercé de hautes fonctions politiques<sup>3</sup>, que je pris la mesure de la loyauté de l'administration britannique. Celle-ci n'était pas préparée à traiter les questions économiques en termes d'intervention gouvernementale, ni les questions commerciales en termes de coopération internationale. Ce n'était pas, en temps de paix, son affaire. Quelle nation était plus convaincue de la supériorité du libéralisme et plus jalouse de son libre arbitre? Mais aussi quel peuple était plus apte à affronter l'adversité et à se plier à la nécessité? C'est en Angleterre que fut aperçu le plus vite le danger que courrait l'économie alliée si l'on ne procédait pas à une réorganisation volontaire des échanges dans un monde dominé par la loi du blocus.

L'interdiction du commerce avec l'ennemi bouleversait les courants d'approvisionnement, obligeait à chercher d'autres sources. L'Allemagne assiégée entreprit à son tour d'assiéger l'Angleterre et, à travers elle, la France. La guerre sous-marine était un péril mortel pour l'alliance tout entière qui dépendait en grande partie pour ses ressources civiles et stratégiques des importations effectuées par la flotte britannique. Ces déplacements de trafics, ces craintes quant à leur sécurité favorisaient la spéculation, la hausse des prix. Le rationnement par l'argent eut vite fait de provoquer des troubles sociaux. Il était donc nécessaire que les pouvoirs publics fussent en mesure d'assumer la responsabilité des achats pour les produits essentiels. Surmontant ses réticences, l'Angleterre donna l'exemple en créant la « Commission royale des sucres » qui acheta tout le sucre disponible en Amérique, à Cuba et à Java.

En cette circonstance, comme dans celles du même type qui intervinrent bientôt pour la viande australienne et argentine, les fonctionnaires du *Transport Department* étaient amenés à jouer le rôle principal. Arthur Salter était au centre des mécanismes de répartition du fret et il mettait beaucoup plus que de

l'empirisme dans l'établissement des priorités qui étaient devenues pour lui une manière de mieux poser et de résoudre les problèmes d'intérêt commun. Je n'eus pas de peine à le convaincre que la reprise des navires britanniques loués à la France était une atteinte à la solidarité qui, au-delà du préjudice immédiat porté au ravitaillement français, compromettrait les développements de la coopération que nous jugions l'un et l'autre nécessaire. Il s'employa à faire rapporter la mesure déjà prise, et je pus annoncer à Paris que si l'alerte était passée, il devenait urgent de procéder entre les Alliés à un examen des problèmes d'intérêt commun.

Clémentel se montra ouvert au projet d'une conférence des ministres du Commerce et écrivit au président du Conseil, Briand, qu'il jugeait « particulièrement désirable l'établissement entre les pays alliés d'une communauté de vues qui aurait pour but de faire produire à l'Entente, dans l'intérêt de chacun des pays qui en font partie, tous les avantages qu'elle peut procurer, dès maintenant et pour l'avenir, dans le domaine commercial et industriel ».

Cette évocation de l'avenir, en pleine guerre, se rattachait à une préoccupation de milieux d'affaires qui craignaient que l'Angleterre, sous le couvert des responsabilités qu'elle était seule à prendre, par nécessité, dans le domaine des transports, ne cherchât à établir sur ses alliés une supériorité économique durable. Il existait en effet un risque que, faute d'un accord d'ensemble déterminant la participation de chacun des Alliés aux charges communes, des déséquilibres permanents n'apparussent, c'est-à-dire qu'un état de dépendance, dans la paix revenue, ne fit suite à l'effort de solidarité dans la guerre. Cette velléité d'organisation commune n'était peut-être pas sans arrière-pensée égoïste du côté français. Mais nous étions bien décidés à appuyer tout ce qui penchait dans le sens de l'intérêt commun, immédiat ou à plus long terme. J'encourageais Clémentel à négocier pour répartir plus équitablement les efforts en cours et pour prolonger au-delà les solidarités.

Sans doute, tous ne voyaient pas le problème de cette manière. En France même, le souci de l'indépendance nationale animait le ministère où Loucheur exprimait les idées de l'industrie. Son point de vue était celui-ci : « Que les

Anglais mettent à notre disposition un nombre convenu de bateaux, et que nous en fassions ce que nous voulons. » Il m'était évidemment impossible d'obtenir quoi que ce fût de notre allié principal si je négociais dans cet esprit, mais je pensais aussi que l'avenir devait être préservé. Dès cette époque, je m'étais convaincu qu'il n'est pas bon de laisser les Anglais prendre des positions particulières. Il faut au contraire les amener à traiter dans un cadre où les intérêts réciproques se trouvent équilibrés. Faire un pool des navires alliés, participer à sa gestion, était plus sûr pour nous que d'obtenir des droits exclusifs, mais temporaires, sur une fraction de la flotte anglaise. La gestion en commun de l'ensemble du fret permettait un échange d'informations et d'explications permanent sur tous les problèmes de transports et de ravitaillement. Cette méthode de coopération dans la guerre garderait toute sa valeur pendant la période de reconstruction et éviterait les ruptures ou les menaces de ruptures trop brutales que craignaient les responsables de l'économie française.

Deux ans après le début de la guerre, pourtant, le problème d'un pool allié des transports ne pouvait pas encore être abordé de front. C'était un problème trop vaste qui risquait de mettre en jeu des questions de souveraineté que nul n'était prêt à résoudre. Nous pensions, Salter et moi, que le premier test de la coopération devait être celui du blé qui avait fait l'objet d'une tentative d'organisation très peu satisfaisante, le *Joint Committee* dont j'ai parlé plus haut<sup>4</sup>. Depuis une année, ce système d'achats en ordre dispersé avait fonctionné dans un climat de concurrence qui favorisait la spéculation internationale. Mettre fin à cette situation était devenu nécessaire. S'en servir pour éprouver une nouvelle méthode de coopération était désormais possible. Je persuadai Clémentel qu'il fallait aller très loin dans une occasion aussi favorable : les Anglais voulaient un résultat rapide, nous voulions une organisation durable.

Le texte de l'accord était d'ailleurs prêt et le nom du nouveau système déjà trouvé. Dans mon esprit, le *Wheat Executive*<sup>5</sup> devait être le prototype d'une série d'institutions interalliées assurant la gestion commune des produits essentiels. Nous lui avons donné une structure légère – un représentant pour la Grande-Bretagne, un pour la France et un pour l'Italie qui était entrée en guerre depuis mai 1915 – et l'accord précisait que l'*Executive* fonctionnerait « autant que possible à l'instar d'une maison de commerce ». Dans la limite des ressources financières disponibles, il aurait « pleins pouvoirs pour faire face aux besoins des Alliés pour l'achat et la répartition des céréales soumises à inventaire, et pour en assurer le transport ». Il était dit que l'absence d'une décision unanime n'empêcherait pas l'*Executive* d'agir. Dans le cas d'une différence d'opinion bien définie, le point en litige serait soumis aux gouvernements respectifs.

C'était là le maximum de coopération que l'on pût imaginer et réaliser à l'époque entre des nations qui, bien qu'alliées contre un adversaire redoutable, n'avaient pas même établi l'unité de commandement militaire. 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 leur 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. Aussi, la signature de l'accord du 29 novembre 1916 par Clémentel et lord Runciman, président du *Board of Trade*, reste-t-elle pour moi une date importante, la première étape sur le long chemin où je fus amené progressivement à découvrir les immenses possibilités de l'action commune.

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 lui donner une solution acceptable pour tous. Vilgrain, Attolico et Beale se voyaient chaque jour, se communiquaient toutes leurs informations sur les stocks et les besoins de leur 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. L'égalité d'accès aux ressources mondiales était pour la première fois organisée pour une denrée de base entre plusieurs pays. Le prix était unique et les restrictions, lorsqu'elles étaient nécessaires, réparties proportionnellement.

Autant et peut-être plus que les dispositions de l'accord de novembre 1916, c'est l'esprit dans lequel il a été rédigé, puis appliqué par ceux qui l'avaient conçu, qui en fait la grande originalité. Tout d'un coup, la notion d'intérêt national était primée, dans un document diplomatique, par celle d'un intérêt commun. « Le *Wheat Executive*, lisait-on dans l'accord, devra toujours penser à l'avantage de centraliser tous les achats de blé pour le compte des Alliés et tout le tonnage engagé pour les transports de blé au compte des Alliés. » Or, les Alliés, c'était trois pays souverains, et l'*Executive*, trois délégués nationaux. Il fallait donc imaginer des méthodes de travail nouvelles pour rester dans l'esprit de l'accord et ne faire qu'un au moment de la décision. On conçoit que les hommes qui vivaient là une des premières expériences de l'esprit collégial entre pays différents aient nourri de grands espoirs et aient ressenti l'impatience d'élargir le champ de cette expérience.

## La guerre sous-marine à outrance

Salter et moi pensions que le *Wheat Executive* était un premier pas vers le règlement du problème des transports alliés dans leur ensemble. Mais nous savions que ce problème était d'une tout autre dimension. Faire entrer un empire maritime dans une organisation de transports réglée sur le principe de l'égalité n'est possible que si l'on est affronté aux plus graves nécessités historiques. En 1916, les gouvernements et les opinions publiques ne semblaient pas encore préparés à la guerre totale. Le destin des Alliés se réglait sur les champs de bataille, l'équilibre des forces dépendait des stratèges. Or, c'est précisément l'indécision des armes, l'équilibre stagnant du front terrestre qui amena l'adversaire à chercher ailleurs la rupture, à attaquer les Alliés dans leurs œuvres vives en les asphyxiant : la guerre sous-marine « à outrance » proclamée par les Allemands le 31 janvier 1917 fit prendre conscience aux peuples menacés de la solidarité profonde des économies.

En 1917, la situation des Alliés s'aggrave. Sur le plan militaire, l'offensive Nivelle, déclenchée en avril, se termine tragiquement : du 16 au 30, l'armée française perd cent quarante-sept mille hommes pour de maigres succès tactiques; les troupes sont fatiguées, découragées, et certaines d'entre elles se mutineront en mai. Dans les milieux ouvriers, des grèves, à Paris et à Saint-Étienne, témoignent de l'affaiblissement moral de l'intérieur. Sur ce sujet, sur les efforts de Pétain pour remettre de l'ordre dans l'armée, sur la stratégie de Foch en 1918, les récits et les études ne manquent pas. Mais ces récits se limitent à une optique nationale et ils ne voient de l'immense conflit mondial que les aspects militaires alors que s'y engloutissent les forces économiques des plus grandes puissances du monde. C'est là que l'ennemi cherche la décision.

Les Allemands déclarent que leurs sous-marins attaqueront sans avertissement tout navire, de guerre ou de commerce, neutre ou allié. Certes, ils savent que la guerre sous-marine à outrance entraînera les États-Unis dans le conflit, mais cette perspective ne les inquiète pas : la neutralité américaine ne leur procurait aucun avantage du fait de la suprématie britannique sur les mers; et ils comptent abattre les forces de l'Entente avant que les Américains ne puissent envoyer un corps expéditionnaire de l'autre côté de l'Atlantique. Leurs experts navals estiment que si les sous-marins du Reich coulent 600000 tonneaux par mois, pendant six mois, l'Angleterre devra reconnaître sa défaite, la guerre sera gagnée.

Ils ont presque réussi. En février, puis en mars, 550 000 tonneaux environ sont torpillés; en avril, les pertes alliées et neutres atteignent 900 000 tonneaux,

et la Grande-Bretagne perd en un seul jour 34 000 tonnes; en mai, le total des pertes est plus bas : 574 000 tonnes; il remonte en juin : 665 000 tonnes, fléchit en juillet d'une manière sensible, beaucoup plus nettement en août. Dans la seule année 1917, 6 millions de tonnes ont été coulés. Les conséquences sur les approvisionnements sont dramatiques, elles tendent à devenir insupportables.

A mesure que la guerre se poursuit, la France, occupée en partie par l'ennemi, privée d'une partie importante de sa main-d'œuvre qui est mobilisée, dépend de plus en plus de l'étranger pour son ravitaillement. Sa production de blé a diminué de soixante pour cent. Certes, l'Amérique du Nord, l'Argentine, la très lointaine Australie pourraient lui venir en aide, mais où trouver les bateaux nécessaires? Alors, le gouvernement réduit la consommation. La carte de pain est mise en circulation; elle alloue trois cents grammes par jour à chaque Français. Biscuits et pâtisseries sont interdits. La production des pâtes alimentaires est réduite de quatre-vingt-dix pour cent; le maïs est introuvable; toutes les céréales sont réquisitionnées.

Les besoins de la France sont immenses. Il lui faut de la fonte, de l'acier pour les canons, les obus, les navires; des minerais, du bois, du charbon. Il lui faut aussi du sucre. En décembre 1917, elle réclame d'urgence aux États-Unis plusieurs dizaines de milliers de tonnes d'essence, qui donneront à l'armée le combustible nécessaire pour les contre-offensives de l'année suivante. Dès 1917, mais encore plus après l'attaque allemande qui commence le 21 mars 1918, les chefs militaires comptent sur l'arrivée massive des troupes américaines pour raffermir le moral de leurs hommes affecté par la défaite italienne de Caporetto, la révolution bolchevique, et le piétinement sur le front occidental. En mars 1918, Foch fit demander : « Quand pourrez-vous transporter les troupes américaines? Faites le maximum, mais il est essentiel que je puisse dire dès maintenant qu'elles viendront. »

Le nerf de la guerre, c'est désormais le tonnage. Voilà la préoccupation majeure des responsables alliés; les récits de leurs entretiens, leur correspondance en ont conservé la trace. Et, pourtant, les esprits n'étaient pas mûrs pour accepter naturellement notre projet de pool maritime. La résistance des hommes et des choses est à la mesure de l'ampleur du changement qu'on cherche à apporter. Elle est même le signe le plus sûr qu'on est sur la voie de ce changement. En proposant de porter la solidarité alliée sur le plan des transports maritimes, nous touchions au sentiment profond de la nation britannique, maîtresse sans partage des mers, en même temps que nous nous heurtions à des réflexes bien naturels d'égoïsme de la part des populations inquiètes pour leurs

approvisionnement vitaux. Chaque pays se sentait pressé par sa propre nécessité. En mars 1917, l'Angleterre n'avait plus chez elle que pour huit semaines de blé. Les taux de fret montaient d'autant plus vite que les pertes en tonnage augmentaient. A travers des campagnes de presse, Londres et Paris se rejetaient la responsabilité des restrictions. Les Anglais décrivaient les ports français encombrés par des navires en attente de déchargement. Les Français répliquaient que l'encombrement provenait du trop grand nombre de wagons qui avaient été affectés à l'armée anglaise.

On demandait à notre petit service de réaliser des prodiges d'improvisations, au jour le jour, alors que je ne cessais de dire que seule une organisation d'ensemble permettrait de relever le défi lancé par les Allemands. Mais cette idée simple devait nécessairement passer – il en a souvent été ainsi dans ma vie – par des cheminements compliqués, des discussions longues et ardues, apparemment disproportionnées à l'enjeu et dont le récit peut paraître décourageant. Et, cependant, renoncer à une entreprise parce qu'elle rencontre trop d'obstacles est souvent une grave erreur : ces obstacles sont au contraire les aspérités auxquelles peut s'attacher l'action. Plus nous pénétrerions dans la difficulté, plus la nécessité de prendre des décisions d'ensemble tendrait à s'imposer. Je ne doutais pas que toutes nos patientes approches, nos progrès quotidiens trouveraient leur débouché au moment du plus grand péril, et probablement dans la phase ultime du conflit, lorsqu'il n'y aurait plus d'autre choix que celui du courage.

Mes contacts avec Clémentel ne cessaient de se resserrer et je trouvais en lui l'homme de la vaste négociation qu'il fallait maintenant engager. Il croyait en la loyauté des Anglais et ne dramatisait pas les difficultés qui tenaient aux différences de situation et de caractère de nos deux peuples. Bien qu'il ne fût pas prêt à leur concéder des positions privilégiées qui eussent rendu le dialogue plus difficile, il fit preuve de patience lorsque Londres décida en 1917 de couper les importations françaises pour économiser le fret. Cette décision qui portait principalement sur les objets de luxe paraissait justifiée. Les achats de chapeaux, rubans et bijoux posaient des problèmes financiers et moraux plus peut-être que de transport. Mais Paris craignait par-dessus tout les mouvements que pouvait entraîner le chômage et expliquait qu'une « grève dans la mode risquait d'entraîner la grève des munitions ». Clémentel passa de longs mois à discuter cas par cas les articles de superfluité, cependant que le problème du tonnage



s'aggravait. Les armateurs neutres exigèrent une prime de risque, que les Français payèrent. « Je préfère être volé plutôt qu'être tué », disait Herriot, ministre du Ravitaillement, qui dut venir à Londres surmonter les objections britanniques. Mais le fond du problème était ailleurs, dans la différence de conception que les deux pays avaient de l'effort économique après trois ans de guerre.

Que restait-il du vieux libéralisme anglais sous le gouvernement de Lloyd George qui avait fait appel à la discipline de son peuple et mis en vigueur un rationnement sévère? Or, au moment où les autorités britanniques renforçaient leur système de contrôle sur le commerce intérieur et extérieur, une forte opposition se manifestait en France contre les taxations et les contrôles d'État. On y voyait la cause des pénuries dont on souffrait. La flotte française n'était toujours pas réquisitionnée. Des intérêts du commerce privé, avec l'Indochine notamment, avaient fait efficacement obstacle à cette mesure qui ne serait prise qu'en juillet 1917 par A. de Monzie, sous-secrétaire d'État pour les Transports maritimes – à son corps défendant. Bref, chacun avait envie de poursuivre son expérience propre. L'affaiblissement de la solidarité intervenait, comme c'est souvent le cas, au moment où le sort semblait défavorable aux armes : l'échec de l'offensive Nivelle avait suspendu pour un temps l'espoir de constituer un commandement unique. Bien que l'idée d'un pool maritime allié fit son chemin dans les milieux du *Shipping*<sup>6</sup> où étaient mes amis, le climat n'était pas alors favorable en Angleterre à une négociation aussi vaste que celle qu'envisageait le gouvernement français, soucieux autant de parler des problèmes immédiats que de préparer les conditions de l'après-guerre. Il fallait d'abord travailler à rétablir une atmosphère de confiance.

La confiance, chez les Anglais, s'établit sur des bases concrètes, et nos projets de mise en commun des ressources et de répartition équitable leur paraissaient s'inspirer plus de principes de justice que d'efficacité. J'étais chargé d'obtenir des bateaux pour des importations que je ne pouvais pas justifier avec précision. Je fis savoir à Paris qu'à défaut de programmes détaillés, de statistiques claires et exactes, les ministres français ne seraient pas dans une meilleure position lorsqu'ils reviendraient en octobre avec l'espoir de conclure la négociation. Pour cela, il fallait établir, par une collaboration de plusieurs ministères, un inventaire complet de tous les besoins d'importation. Or, la liaison avec de Monzie et ses services des transports maritimes n'était pas satisfaisante, et je n'avais de cesse que le ministre dont je dépendais contrôlât directement les ressources et les bateaux. J'y poussais Clémentel, comme en témoigne cette lettre que je lui écrivais le 10 septembre :

« La confiance que vous inspirez ici et la situation qui a été acquise à notre pays par les dernières négociations peuvent être transformées en une direction économique des Alliés, direction dont la France tirera des avantages considérables. Mais, je me permets de vous le rappeler, pour arriver à ce résultat, il est indispensable que soit concentrée entre vos mains l'action extérieure économique de la France qui doit comprendre non seulement le commerce et les matières premières, mais aussi le ravitaillement et les transports maritimes. »

Ce vœu devait être réalisé quelques mois plus tard, sous le ministère Clemenceau. En attendant, je ne pouvais agir qu'officieusement dans ce domaine essentiel, celui du transport maritime qui était toujours abordé par un biais dans les négociations portant sur le blé ou le charbon, et sur des besoins urgents, alors que je voulais en faire le centre nerveux de toute l'organisation économique alliée et l'objet principal d'un règlement durable. Arthur Salter se souvient de nos efforts :

« La voie vers ce nouveau progrès fut alors préparée essentiellement par Jean Monnet, représentant le ministre français de l'Économie, John Beale, président du *Wheat Executive*, et moi-même, placé au centre du pool de tonnage comme directeur of *Ship Requisitioning* <sup>7</sup>. Le premier, alors un jeune homme dans ses années vingt, savait discerner quand le moment d'une action possible était venu. Beale apportait son expérience à la tête de son Executive. Je travaillais sur la question dominante du tonnage et sur les détails administratifs de la nouvelle structure proposée. Ce fut dans une discussion lors d'un dîner intime en octobre 1917 entre Monnet, John Anderson (alors secrétaire du *Ministry of Shipping* <sup>8</sup> et moi-même, qu'à nous trois nous décidâmes que la chose pouvait se faire et que nous la ferions <sup>9</sup>. »

### **Le pool des transports**

Le moment de l'action possible me semblait en effet venu. Le 12 octobre 1917, une importante délégation française arriva à Londres, conduite par Painlevé, président du Conseil. En fait, c'est Clémentel, assisté de l'équipe que nous avions constituée sur place, qui mena pendant trois semaines la grande négociation dont j'allais tirer une expérience profonde et durable. J'avais établi un court mémorandum destiné à replacer le problème sur le terrain où nous étions assurés de rencontrer l'accord de nos amis du *Department of Shipping* <sup>10</sup>:

« La situation du ravitaillement des Alliés, et celle de la France en particulier, est actuellement si critique qu'elle risque de compromettre le résultat de la guerre.

« Depuis trois mois, la France vit au jour le jour et même heure par heure sur ses arrivages. Les réserves pour Paris et les grands centres sont d'un jour, celles pour les armées de un à trois jours, de nombreuses localités ont déjà manqué de farine et les incidents se multiplient.

« Il est impossible que les Alliés poursuivent la guerre dans ces conditions et un règlement d'ensemble de cette question doit intervenir immédiatement entre eux.

« Les principes sur lesquels doit être basé ce règlement sont les suivants :

1. Un programme sera dressé, fixant les quantités de denrées strictement indispensables à la subsistance des pays alliés. Ces dernières seraient importées par absolue priorité.

2. Mise du tonnage nécessaire à la disposition de l'organe chargé d'assurer ces importations, la France et l'Angleterre participant, chacune suivant ses moyens, à la création de cette flotte.

3. Égalité devant les restrictions. »

La rigueur de ce programme, la charge que sa mise en pratique allait comporter pour l'Angleterre, compte tenu du déficit français que nos documents faisaient apparaître, inquiétèrent le cabinet de guerre britannique. Nous retrouvâmes en Albert Stanley, président du *Board of Trade*, l'interlocuteur difficile que nous avions souvent rencontré. Il chercha à éluder le problème que nous posions à la Grande-Bretagne en soulevant une sorte de préalable américain. Il s'agissait en somme de savoir si l'on inviterait les États-Unis, comme le suggérait le gouvernement français, à apporter toute son aide à la réalisation de l'accord des deux plus anciens alliés, ou si, selon les termes mêmes de la contre-proposition anglaise, cette réalisation ne devait pas être « fonction de l'étendue et de la nature de la coopération fournie par les États-Unis ».

Pour comprendre la position anglaise, il faut savoir que la confrontation des besoins d'importation et de fret disponible venait de révéler que les programmes

étaient irréalisables. Avant de réorganiser leur dispositif dans le cadre d'un accord formel avec les Français, ils voulaient connaître la dimension de l'aide américaine. Telle est leur logique. Mais pour nous qui poursuivions un objectif de solidarité totale entre la France et l'Angleterre, le recours aux États-Unis devait être au contraire l'occasion de réaliser d'abord le maximum d'unité économique entre nous, afin de nous présenter comme un seul partenaire à la négociation. Cette autre logique rencontrait aussi celle de beaucoup de nos amis anglais. Nous décidâmes de nous y tenir fermement.

Le 29 octobre, je rédigeais à la demande de Clémentel un nouveau mémorandum pour le gouvernement britannique :

« Nous sommes à un tournant décisif de la guerre. La nécessité de rassembler toutes leurs forces, de concentrer tous leurs moyens d'action afin d'obtenir le maximum de rendement s'impose aux Alliés, et spécialement à l'Angleterre et à la France qui se battent ensemble depuis trois ans comme un seul peuple.

« Les transports maritimes jouent, à l'heure actuelle, le rôle le plus important dans la conduite de la guerre. Il est du devoir des Alliés d'établir entre eux, pour leur utilisation, l'unité de vue et d'action indispensable pour faire face, au moyen de l'ensemble de leur tonnage, à leurs besoins les plus urgents.

« La continuation des méthodes actuelles, chacun travaillant au même but, mais en cloisons étanches, ferait courir aux Alliés des risques graves. »

Ce sont là, formulées pour la première fois, les lignes essentielles de l'action que les circonstances me conduisirent à renouveler à plusieurs moments de ma vie. En vérité, je n'ai jamais eu le sentiment que l'histoire se répétait réellement et je n'ai eu ni le temps ni d'ailleurs l'occasion de me référer à mes précédentes initiatives quand je me trouvais confronté à une crise qui appelait un effort urgent d'unité. Mais des situations de même nature ont provoqué en moi, à différentes époques, les mêmes réflexes qui s'exprimaient naturellement dans les mêmes formules : « unité de vue et d'action », « conception d'ensemble », « mise en commun des ressources ». A mes yeux, l'Angleterre et la France se comportaient dans l'adversité « comme un seul peuple ». Cette image me revint, aussi intense, vingt-cinq ans après, quand les deux pays retrouvèrent le même ennemi et que je rédigeai avec Salter la déclaration d'union qu'on a lue plus haut <sup>11</sup>. En 1940, l'effondrement du front nous imposa de brûler les étapes et de viser tout de suite l'objectif politique le plus vaste : que la France et l'Angleterre ne

fissent plus, pour la guerre comme pour la paix, en droit comme en fait, qu'une seule nation composée de mêmes citoyens. Sans doute, en 1917, je ne prévoyais pas le renouvellement de tels malheurs ni la nécessité de leur opposer des remèdes si audacieux. Je ne pensais pas que l'union politique complète fût le seul moyen de faire vivre ensemble les Alliés, et même les anciens ennemis – ni que la tentative dût en commencer un jour avec les derniers plutôt qu'avec les premiers, comme cela se produisit en 1950 entre la France et l'Allemagne. Mais je ne cherchais pas à percer les secrets de l'avenir, et surtout je n'assignais aucune limite *a priori* aux formes que devait prendre progressivement, en Europe, « l'unité de vue et d'action indispensable ».

Il y avait en tout cas une forme bien adaptée au problème du moment, c'était celle que nous avions mise à l'épreuve avec le *Wheat Executive*, cette petite cellule exemplaire, si riche en développements ultérieurs. La note adressée au gouvernement britannique s'y réfère : « La même méthode, qui est celle de la collaboration rendue nécessaire par les circonstances, devra être appliquée à toutes les importations essentielles à la conduite de la guerre et à la vie des Alliés, la priorité entre chaque catégorie devant être fixée suivant les circonstances. »

Le cabinet de guerre aurait préféré que la négociation ne fût pas engagée sur un terrain si général. Il nous fit faire par le *Wheat Executive* des propositions d'aide immédiate en fourniture de blé. La délégation française, qu'avaient rejointe Painlevé et Franklin-Bouillon, président de la commission des Affaires étrangères, inclinait à accepter cet arrangement. C'est alors que l'on put mesurer la fermeté de Clémentel qui ne nous abandonna pas dans notre lutte pour aboutir à une organisation d'ensemble. « La politique alliée, déclara-t-il, n'évite une catastrophe que pour en préparer une autre, et il y a nécessité d'un programme logique dont l'exécution régulière mette à l'abri de pareils accidents. » Le mot « accident » était lourd de sens en novembre 1917. On était sous le coup de la défaite de Caporetto. Une rupture des approvisionnements pouvait en quelques semaines faire basculer le sort des armes.

La négociation s'ouvrit le 3 novembre au Foreign Office. Clémentel, le premier, exposa son projet de mise en commun des moyens et des besoins. Il démontra que l'accord sur un pool du tonnage était au centre de tous les problèmes. Balfour, secrétaire d'État britannique aux Affaires étrangères, qui présidait, s'avoua convaincu. Lord Robert Cecil, ministre du Blocus, parut lui aussi apporter son appui à la position française en invoquant cet argument dont je devais éprouver la valeur en bien d'autres circonstances : « Les États-Unis, dit-il, nous adressent ce conseil pressant : Si vous pouvez seulement vous mettre d'accord entre vous sur ce qu'il vous faut, nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour vous satisfaire. Établissons un programme commun. Sinon, nous risquons de voir les États-Unis prendre le parti de tout décider par eux-mêmes. »

Mais sir Albert Stanley, qui était toujours hostile à nos projets, fit valoir l'autre argument : « Si nous allons au-devant des Américains avec un programme établi, il leur sera trop facile de se convaincre que tout va bien. » Cette position traduisait la volonté d'engager une négociation multiple avec les États-Unis avec l'espoir que l'on obtiendrait davantage, chacun exerçant une pression désespérée. En tout état de cause, il apparut que les Anglais voulaient limiter tout programme aux seuls produits alimentaires. Je compris tout à coup que trois semaines de négociation allaient échouer si l'on insistait pour que les Anglais prissent un engagement de portée trop générale. Ils crurent, à la traduction d'une phrase de Clémentel, que celui-ci en faisait une condition. Lord Robert Cecil demanda l'arrêt des conversations.

C'est alors que de chaque côté de la table, l'homme politique l'emporta sur le négociateur. En une seconde, Clémentel passa de l'argutie à l'émotion avec cette facilité et cette sincérité qui étaient dans sa nature.

« Je ne comprends pas, dit-il. J'ai le sentiment que nous ne demandons que ce qui est juste, nous avons tout sacrifié, notre pays est martyrisé et il ne se plaint pas, mais il demande à être traité sur un pied d'égalité avec ses alliés. »

L'interprète français était Paul Mantoux, l'historien qui devait jouer plus tard un rôle important à la S.D.N. Il allait se lever, quand Balfour l'arrêta d'un geste.

« Je ne puis concevoir, dit-il, que le gouvernement français songe un instant que l'Angleterre puisse l'abandonner et ne pas lui fournir l'aide à laquelle la France a droit. Je ne comprends pas que Clémentel puisse dire des choses aussi pénibles quand au contraire je lui ai déclaré que l'Angleterre est disposée à assurer la sécurité du ravitaillement de la France. »

Il n'y avait plus dès lors qu'à trouver une solution honorable. Nous rédigeâmes la déclaration suivante :

« Les gouvernements alliés constatent que leurs trois pays n'ont pas un tonnage suffisant pour tous leurs besoins; ils considèrent que de ces besoins, l'alimentation est le plus important et qu'il peut être traité séparément. Le montant des produits à importer pour l'alimentation est connu; et ils pensent que le fardeau de la fourniture du tonnage nécessaire pour y faire face doit être une charge commune pour tous les Alliés, y compris les États-Unis. Mais comme la nécessité d'un arrangement immédiat sur ce point est urgente, les trois gouvernements sont prêts à accepter la responsabilité de fournir selon leurs moyens le tonnage qui peut être nécessaire avec ou sans l'aide des États-Unis. »

Une mécanique était désormais en mouvement. L'action engagée sur un point précis, mais décisif, ne s'arrêterait plus. Inévitablement, il allait falloir créer un organisme pour répartir le fret alimentaire. Les mêmes structures serviraient aux autres frets à mesure que le système s'étendrait aux autres produits. Le pool général était en vue, mais il n'y avait plus un instant à perdre. Maintenant, et maintenant seulement, il importait de se présenter devant les Américains et de les inviter à venir renforcer la force commune déjà amorcée.

Clémentel me parut un peu déçu au sortir de la conférence. Le jeune homme réputé impatient que j'étais eut à le reconforter. « Ce 3 novembre 1917, lui dis-je, marque un tournant de la politique économique des Alliés. Ils entrent dans un engrenage. A nous de l'accélérer et d'institutionnaliser cette volonté de coopération permanente. – Vous avez raison, me répondit-il. L'accord d'aujourd'hui est une préface. Voyez Salter, proposez-nous un premier organisme allié pour les transports, dont nous élargirons progressivement les compétences. »

Cet organisme existait déjà sur le papier. C'est lui que nous avons imaginé lors de notre dîner avec Salter et John Anderson quelques semaines auparavant, sous le nom de « Comité allié des transports maritimes », A.M.T.C. selon les initiales anglaises, doté d'un *Executive* dénommé A.M.T.E. Sept *Executives* fonctionnaient déjà sur le même modèle : ceux du blé, des huiles, des graines, des graisses, du sucre, de la viande, du nitrate. Mais celui des transports ouvrait une dimension nouvelle : il contrôlerait tous les navires alliés et neutres, leurs caractéristiques, leurs mouvements, leur chargement. Cet inventaire permanent n'était concevable que grâce au puissant réseau d'informations qu'animait Salter, et qu'il apporterait à l'A.M.T.E. si nous réussissions à lui en faire donner le secrétariat général. Bien plus, le nouvel *Executive* devrait peu à peu conduire à la centralisation de tous les programmes d'approvisionnement et à leur ajustement en fonction des possibilités de transport. Pour la première fois, un instrument de connaissance et d'action économiques de grande ampleur

fonctionnerait entre plusieurs pays, les forçant à des échanges d'informations tenues secrètes. Il était permis d'imaginer, et nous ne nous en faisons pas faute, qu'un tel système demeurerait indispensable pendant la période de reconstruction et, ayant prouvé sa valeur, servirait ensuite de régulateur à la vie internationale.

Il faudra attendre mars 1918 avant que l'A.M.T.E. ne soit mis en place. Salter, Attolico, Rubles, représentant américain, et moi-même en sommes membres. Le premier, dans son livre très complet : *Allied Shipping Control*, décrit l'intense activité de ce service aux pouvoirs limités et à la puissance extraordinaire. A peine installés, l'aggravation de la situation générale fit converger sur nous des appels dramatiques. L'offensive allemande déclenchée le 21 mars priva la France du charbon du Pas-de-Calais et des importations arrivant par les ports du Nord. Où trouver d'autres sources, alors qu'il manquait déjà huit millions de tonnage maritime? Notre rôle était donc de proposer des diminutions dans les approvisionnements civils et même militaires, rôle nécessaire qui apparaissait à d'aucuns exorbitant.

Désormais, le transport des troupes américaines est absolument prioritaire. Certes, les États-Unis avaient déclaré la guerre à l'Allemagne le 6 avril 1917, mais à la fin de mars 1918, leurs effectifs présents en Europe ne dépassaient pas trois cent cinquante mille hommes. Or, il y en aura, le jour de l'Armistice, plus de deux millions en France. Il a bien fallu qu'un miracle se produisît dans le domaine des transports, un miracle qui a permis à deux cent soixante mille Américains chaque mois de franchir l'Atlantique de mai à octobre, avec le chiffre record de trois cent onze mille pour juillet. Les constructions navales aux États-Unis n'ont apporté leur contribution qu'à partir de l'été. Par contre, la réquisition et la réparation des bateaux allemands qui se trouvaient dans les ports américains, les négociations avec les neutres, comme le Danemark, la Suède, la Norvège, la Hollande, le Brésil, ont accru les ressources en tonnage des Alliés. Quelquefois, on n'a pas hésité à transformer des cargos destinés à amener du blé en navires de troupes : ce fut le cas notamment, en mars et avril, avec des bateaux hollandais et américains.



Sans doute, tout ne s'est pas fait dans la plus parfaite des harmonies; il y a eu des accrochages. Car entre les hommes, il n'y a pas de relations sans quelque ambiguïté. Ils sont d'accord sur les principes, mais non sans une certaine confusion ou malentendu. Seule l'application est nette, quand la nécessité vous pousse. Sans doute aussi, en 1918, les Allemands pouvaient encore gagner la guerre. Ce qui est certain, c'est qu'à partir du moment où le commandement unique a été réalisé sur le plan des armées, où le pool maritime a commencé à fonctionner, notre cause ne pouvait plus être défaite. Nous ne savions pas quand exactement nous remporterions la victoire, car il fallait que les Américains apportassent le supplément indispensable, mais nous ne pouvions plus douter que notre effort était le dernier, celui qui fait la décision. Quand on fait une ascension en montagne, c'est à la dernière minute seulement qu'on sait si l'on va gagner; il faut fournir l'effort final, sinon on recule.

Si notre responsabilité de fait était très lourde, notre position administrative demeurait faible. Sans doute, j'avais été nommé formellement, à la fin de 1917, chef de la mission à Londres du ministère du Commerce et des Transports maritimes, et délégué du ministre du Ravitaillement. J'étais le représentant du ministre français à tous les *Executives*. Notre petite équipe, très active, troublait les habitudes de travail de beaucoup de gens et harcelait les administrations françaises par des demandes précises et urgentes. Parce que nous étions peu nombreux, nous avions besoin de concours multiples dans tous les ministères et nous ne respections pas les hiérarchies. Je me fis naturellement des ennemis connus ou inconnus.

Le plus puissant était certainement Louis Loucheur, ministre de l'Armement, homme très sensible aux influences des milieux d'affaires français et qui manifestait à toute occasion son hostilité aux méthodes de coopération que je préconisais à l'égard des Anglais. Il manœuvra pour que l'on me fit passer de l'administration civile à l'intendance militaire, c'est-à-dire à une autre affectation. L'ambassadeur à Londres, Paul Cambon, sans m'en avertir, intervint à Paris pour faire valoir que, puisque j'étais reconnu inapte au service armé, mieux valait me laisser dans un poste où j'étais utile. C'était en décembre 1917. Peu après, Loucheur revint à la charge et présenta mon cas directement à Clemenceau : « Il est doublement inconcevable que ce jeune homme ne soit pas mobilisé et qu'il ait une position dans nos services civils si forte. »

Le président du Conseil me convoqua à Paris. Il me reçut dans son bureau de la rue Saint-Dominique, avec ces mots : « Vous, expliquez-moi ce que vous

faites à Londres ! » Je ne m'attendais pas à un autre accueil et, calmement, je lui décrivis mon travail. Il m'écouta, me posa quelques questions, puis se leva et m'accompagna à la porte. Sans un mot, il m'aida à mettre mon manteau. Je conseillai à Clémentel de me désigner un successeur. Il était fort découragé, mais il ne se flattait pas, comme le faisait Loucheur, d'avoir une influence sur le « Tigre ». Une semaine après, Clemenceau me fit revenir. Il me tendit un papier. Je lus : « Le lieutenant Monnet devra rejoindre immédiatement son poste à Londres. » C'était un décret qu'il venait de faire prendre en conseil des ministres. Parmi les signataires, Loucheur. Le président m'aida encore à mettre mon manteau. Comme j'essayais de lui éviter ce geste, il me dit : « Laissez, laissez. Il n'y a pas de valets dans ma famille... »

Je n'en eus pas moins, par la suite, d'autres alertes que j'hésitai à attribuer à la persévérance de mes adversaires ou à l'implacable mécanique des bureaux. La dernière fut sérieuse. Je devais rejoindre les armées lorsque Clémentel me télégraphia de ne pas quitter mon poste. C'était le 11 novembre 1918. Nous allions continuer à nous battre pour réussir la paix.

### **Une paix d'organisation**

Le pool des transports était donc devenu, sous l'effet des circonstances qui ne nous avaient pas surpris, le centre vital de toute l'économie de guerre. Il pouvait être celui de l'après-guerre. C'est pourquoi nous avons vu un signe important dans l'adhésion formelle du gouvernement américain à tous nos organismes – adhésion apportée le 1<sup>er</sup> octobre, au cours de la quatrième session du comité allié des transports maritimes à Lancaster House, par Newton D. Baker, ministre de la Guerre des États-Unis. Ce jour-là, Clémentel me dit :

« Les Américains viennent d'entrer définitivement dans l'alliance économique. Baruch<sup>12</sup> appuie à fond nos projets de mise en commun des ressources alliées. C'est le moment de reprendre contact avec le président Wilson qui avait répondu positivement à ma lettre du 6 octobre de l'année dernière. »

Un an auparavant, le 6 octobre 1917, Clémentel avait écrit au président Wilson avec l'accord de Clemenceau. Très impressionné par la réussite du *Wheat Executive*, il voyait dans cette formule de contrôle mondial d'un produit une arme suffisamment convaincante pour appuyer une offensive de paix :

« Déclarer publiquement et solennellement à l'Allemagne que nous libérerons toutes les matières premières qui seront devenues notre propriété aussitôt qu'elle libérera les territoires qu'elle détient par la force, ce sera lui montrer que nous

avons à notre disposition l'arme la plus redoutable. »

La lettre se terminait ainsi : « Un pacte de paix comportant des sanctions économiques contre tout État qui violerait le pacte, voilà quelle doit être la base même de la Société des Nations. »

Ces idées avaient cheminé et le contrôle des matières premières mondiales par les Alliés devint une réalité à travers les *Executives* et les comités de programmes que nous animions à Londres. Si la menace à l'égard de l'Allemagne et de ses alliés ne fut pas formulée comme nous le proposons (ils auraient, par exemple, à compter d'une sommation de paix, subi le blocus des matières premières pendant un nombre d'années proportionnel au nombre de mois pendant lesquels ils auraient fait durer la guerre), elle pesa implicitement sur le moral des dirigeants ennemis.

Pourtant, nous sentions bien le risque de voir les États-Unis, et dans une certaine mesure l'Angleterre, mettre fin au système de contrôle économique dès que la paix et la sécurité seraient revenues dans le monde. Les immenses ressources de l'Amérique, la puissance financière de l'Empire britannique leur permettaient un rapide retour à la liberté des échanges avec, peut-être, la tentation de tirer profit de l'affaiblissement des alliés ou ennemis plus éprouvés. Or, la nécessité nous avait quatre ans durant appris la vertu de solidarité. Nous étions nombreux à ne pas vouloir en perdre la leçon, et nous avançons l'idée d'une conférence internationale sur les matières premières. Dès avril 1918, Clémentel me chargea d'approcher le gouvernement anglais en ces termes :

« Pour consolider, en vue de l'avenir, la coopération des Alliés, et pour l'adapter aux nécessités de la période de transition et de reconstitution économique, une étude en commun paraît indispensable, et nous vous prions de faire à cet effet les démarches nécessaires auprès du gouvernement américain pour qu'il accepte le projet d'une conférence interalliée à réunir le plus tôt possible. »

Le projet ne fut pas sérieusement étudié et, à la veille de la victoire, les vainqueurs n'avaient aucun programme immédiat. La France faisait déjà porter tout son effort sur les conditions économiques des négociations de paix, et la lettre adressée par Clémentel le 19 septembre 1918 à Clemenceau et à Wilson pose, comme on le verra plus loin, des principes de coopération internationale extrêmement audacieux. Mais j'étais avant tout soucieux d'éviter une rupture des mécanismes et des habitudes de travail acquis pendant la guerre. Un voyage que

je venais de faire avec Salter dans les régions libérées du Nord de la France me convainquit de l'ampleur de l'effort qu'exigerait la reconstruction. Le 2 novembre, j'expédiai une note au gouvernement français :

« La France et la Belgique abordent l'Armistice dans un état évident d'infériorité économique. Or, ce serait nier tout l'effort de la guerre et le caractère idéal de cette lutte que de ne pas prolonger pendant la période de reconstruction l'application des principes d'entraide et de répartition des matières premières d'après les besoins les plus urgents, principes qui ont permis aux Alliés de conduire à bonne fin la lutte contre l'ennemi commun.

« Nous vivons actuellement, écrivais-je plus loin, dans un régime factice reposant sur des mesures adoptées par les gouvernements, mesures draconiennes dont le résultat a été de substituer un arbitrage gouvernemental aux lois naturelles de l'offre et de la demande. Ce système a abouti à l'unité de fait entre les divers pays.

« L'arbitrage et l'unité se trouvent donc être deux facteurs essentiels de l'ordre économique actuel, dans lequel les produits et les moyens de transport sont dévolus non en vertu du droit de propriété, mais conformément à des accords qui régissent le droit à la satisfaction des besoins reconnus... »

Je ne méconnaissais pourtant pas la valeur et la forte séduction des sages principes de Wilson qui condamnait déjà les frontières économiques. Mais je n'imaginais pas que la transition nécessairement longue entre l'économie de guerre et l'économie de paix se fit sans les mécanismes qui avaient permis de répartir équitablement les charges et les ressources communes.

Ce sont ces idées que je fus chargé d'exposer à Hoover qui arriva à Londres deux semaines après l'Armistice. Il ne les contesta pas, mais ne voulut pas prendre d'engagement. Je compris que le moment était passé où les Américains eussent pu participer au fonctionnement de nos comités alliés, partager nos vues sur l'effort commun, s'habituer à nos méthodes. A leurs yeux, les *Executives* étaient des machines à renforcer l'influence mondiale de Londres sur les matières premières. Ils préféraient négocier des arrangements particuliers pour les situations difficiles, qu'au demeurant ils ne contestaient pas. C'est ainsi que le colonel House, au nom du président Wilson, proposa le 1<sup>er</sup> décembre que fût créée une Direction générale du ravitaillement des populations libérées, neutres

ou ennemies, direction confiée à un Américain. Il s'agissait en fait d'éviter que la flotte ennemie ne fût placée, pour cette mission, dans le pool allié des transports maritimes.

La discussion sur ce point prit une grande importance, car elle était devenue la dernière chance de faire accepter, au moins en partie, nos vues, et nous pensions avoir le temps de reconstituer la solidarité avec les Anglais. Le 31 décembre, lord Reading nous communiquait une note du cabinet anglais où figurait cette proposition remarquable :

« L'équilibre économique devra être établi par le moyen d'un nombre de contrôles suffisant pour garantir autant que possible au même prix la disponibilité des matières premières aux industriels des différents pays alliés, en tenant compte des différences créées par les situations géographiques et par les circonstances particulières. »

Assurément, l'économie internationale et la paix elle-même eussent gagné bien des années si de tels principes avaient été acceptés par tous et mis en application. Nous crûmes arriver au but lorsque le 1<sup>er</sup> janvier 1919, le colonel House fit savoir que le président Wilson se ralliait à nos vues et désignait Hoover comme membre américain du Conseil. Mais, au même moment, nous reperdions tout parce que les manœuvres de ses exportateurs amenèrent le gouvernement américain à vider de leur substance tous les accords. Les listes d'exception rendirent inutile toute organisation. Il n'est pas jusqu'au *Wheat Executive* qui sombra dans ce naufrage. J'avais laissé les services de Londres à la charge de Raymond Fillioux, un camarade d'école de Cognac, qui voyait avec consternation s'effriter l'œuvre que nous avions créée dans le même enthousiasme. Le 18 février, un télégramme de lui m'informa que le représentant américain se retirait en déclarant que *l'Executive* était « contraire aux idées de son gouvernement qui entendait qu'on en revînt le plus tôt possible aux méthodes commerciales d'avant-guerre ».

Dans une dernière réunion du Conseil suprême économique, le 4 avril 1919, les conceptions anglo-saxonnes et françaises s'affrontèrent dans un débat dramatique entre Baruch et lord Cecil d'une part, et Clémentel d'autre part. Le grand homme d'affaires américain fit savoir que son pays ne pouvait envisager un contrôle général des matières premières en temps de paix. Le ministre britannique demanda qu'on ne poursuivît pas le projet de mettre l'Allemagne en tutelle. La liberté économique garantirait mieux sa capacité de payer les réparations. Alors, Clémentel fit la déclaration suivante :

« C'est une véritable chimère que d'espérer rétablir l'équilibre mondial par le

seul jeu de la loi de l'offre et de la demande. Les États-Unis ont commis une lourde erreur en déposant tout de suite le harnais de la guerre dès la signature de l'Armistice. La paix, d'après les principes mêmes du président Wilson, ne devait-elle pas être une paix d'organisation?

« Dès à présent, la situation des transports maritimes est un signe avant-coureur des difficultés de l'avenir. On a rétabli brusquement la liberté : aujourd'hui, le tonnage est insuffisant, les frets montent. Le marché des matières premières est tendu. Il faudra un ordre financier pour les pays nouveaux.

« L'expérience, conclut Clémentel, prouvera la nécessité d'une organisation internationale qui sera le principe et la pratique d'une ligue des nations. »

En sortant, Clémentel me dit : « C'est la rupture de la solidarité pour laquelle nous avons tant travaillé. Sans cet altruisme, cette coopération désintéressée que nous avons cherchée à faire vivre entre les Alliés et qu'il fallait maintenant étendre aux anciens adversaires, tout sera un jour à recommencer. » C'était le langage d'un homme généreux auquel les historiens n'ont pas fait sa juste place. Mais avait-il sa place dans la paix, dans l'ordre reconstitué des nations souveraines, préoccupées de rétablir leur influence? Qui pouvait encore invoquer la nécessité de survivre pour justifier l'action commune, quel homme politique aurait pu demander, fût-ce pour le bien général, une limitation de cette souveraineté chèrement reconquise? Il serait vain de chercher qui a été responsable de ce retour aux habitudes du passé : c'est la nature qui a repris son cours interrompu. Il faudrait encore bien des épreuves avant que les Européens comprennent qu'ils n'ont de choix qu'entre l'union et un long déclin.

Peu à peu, les *Executives* furent démantelés. Moi-même j'étais rentré à Paris où se déroulait la conférence de la paix. Sir Joseph MacLay et Salter me donnèrent rendez-vous pour les actions communes que les circonstances rendraient bientôt nécessaires et où notre expérience, nous n'en doutions pas, serait à nouveau utilisée. Cette expérience, Salter devait l'écrire dans une page de ses Mémoires qui mérite d'être citée. On m'a souvent demandé d'expliquer la méthode qui m'a servi à travers tant d'actions internationales auxquelles j'ai été mêlé. C'est mon ami Salter qui l'a, je crois, le mieux exprimée :

« Le travail n'aurait pas pu être réalisé avec succès si une association quotidienne n'avait pas développé une confiance mutuelle. La position des

membres d'un comité international possédant une double capacité, internationale dans leurs relations avec leur propre pays, nationale dans leurs relations avec les autres pays, est extrêmement délicate. Ils reçoivent nécessairement des informations de leurs ministères (faute de quoi, ils seraient inutiles) sur une politique qui est encore en train d'être élaborée. C'est un problème d'une extrême difficulté que de savoir ce qui peut en être transmis à leurs collègues alliés. Dans la mesure où les Alliés sont considérés comme des compétiteurs, avec des intérêts divergents, toute communication de cette sorte affaiblit la position de marchandage de leur propre pays. Mais dans la mesure où ils sont considérés comme des partenaires dont les intérêts communs sont plus importants que les revendications rivales, une telle communication peut souvent être essentielle... Si chacun des quatre pays pris séparément considère un problème à incidences internationales de son seul point de vue, développe une politique nationale, la fortifie par des décisions ministérielles et par l'autorisation du cabinet, tout ajustement s'avérera impossible. Quatre politiques rigides et élaborées s'opposeront les unes aux autres...

« Mais si les points de vue nationaux peuvent être expliqués alors qu'ils sont encore en train d'être élaborés, si les politiques peuvent être mises en contact alors qu'elles sont encore malléables et inachevées, l'accord sera plus facile. Étant donné les relations personnelles, beaucoup de choses peuvent être expliquées qui ne pourraient être mises par écrit ou énoncées dans une rencontre officielle; les limites des concessions peuvent être explorées et les différentes politiques nationales élaborées et fixées en première instance dans le cadre commun, et non à l'extérieur. Mais la délicatesse d'un tel travail et la difficulté des problèmes de loyauté et de bonne foi impliquées par cette entreprise sont évidentes. Cela n'est possible que sous la condition d'une confiance personnelle et d'une longue association entre quelques individus. Heureusement, tous les membres de l'exécutif des transports ressentirent cette confiance mutuelle, et les relations de collègues se développèrent en relations d'amitié. »

Salter a raison, les relations d'amitié ont joué un très grand rôle dans toutes les entreprises auxquelles je me suis consacré. Mais elles n'expliquent pas tout, ou plutôt il faut les expliquer. Le travail en commun, la lutte pour le même objectif supposent la confiance mutuelle, et la consolident. Dans l'amitié, qui ne m'a jamais fait défaut, je vois une conséquence, et non une cause de l'unité d'action. La cause est d'abord, et avant tout, une relation de confiance. La confiance s'établit naturellement entre les hommes qui ont pris une vue commune du

problème à résoudre. Lorsque le problème devient le même pour tous, et que tous ont le même intérêt à sa solution, les différences, les soupçons s'effacent, et alors souvent l'amitié s'installe. Mais comment faire pour que le problème soit approché de la même manière, et pour qu'il soit évident que l'intérêt est le même dans les circonstances où les hommes et les peuples se divisent? C'est ce qu'il me restait à découvrir. Les équipes que nous avions formées dans la guerre et que nous nous efforcions de maintenir dans la paix, pour la paix, pouvaient être dissoutes du jour au lendemain. Le danger les avaient liées, la victoire allait les disperser. Elles s'étaient constituées contre l'ennemi, sauraient-elles s'ouvrir aux vaincus? L'amitié n'y suffirait pas, et le danger n'était plus là pour nous presser. Quelles institutions, quelles lois internationales viendraient prendre le relais de la nécessité?

[1](#) Commission mixte.

[2](#) Ministère du Commerce.

[3](#) Lord Salter : *Memoirs of a Public Servant* (1961).

[4](#) Voir page 60.

[5](#) Commission exécutive pour le blé.

[6](#) Transports maritimes.

[7](#) Réquisition des transports maritimes.

[8](#) Secrétaire du ministère des transports maritimes.

[9](#) Lord Salter : *Memoirs of a Public Servant*, p. 113.

[10](#) Service des transports maritimes.

[11](#) V. p. 27.

[12](#) Président de l'Office américain des industries de guerre.



## 4.

# La Société des Nations

## Le début d'une espérance

Au moment de l'Armistice, j'avais tout juste trente ans, une petite pratique des affaires privées, une bonne expérience des affaires publiques, ou plus exactement du fonctionnement des administrations française, anglaise et américaine, mais une connaissance encore insuffisante des rites de la politique. La priorité donnée à la défense pendant quatre années n'avait certes pas éteint toutes les querelles d'idées ni toutes les rivalités de personnes. Aucune, pourtant, ne m'avait paru insurmontable : la nécessité de survivre facilite singulièrement l'accord des hommes dans l'action. Aussi, je ne m'étais pas trop préoccupé des luttes d'influence au sein des gouvernements. J'étais habitué à penser en termes d'organisation économique et de coopération internationale. Or, à peine démobilisé, j'assistai à la reconstitution dans chacun de nos pays de systèmes politiques qui n'étaient que la poursuite, une fois fermée la parenthèse de la guerre, des règles et des coutumes des vieilles démocraties parlementaires auxquelles je n'étais pas initié. Pour ce que j'en savais, j'imaginais mal que les idéologies et les intérêts contradictoires qui avaient conduit l'Europe dans la guerre reprendraient toute la place qu'ils avaient dû céder devant le danger à la coopération organisée. Malgré les difficultés que nous avons rencontrées aux côtés de Clémentel, et parce que ces difficultés avaient été enfin surmontées, nous pensions que la même voie nous resterait ouverte pour répondre aux mêmes besoins tout au long des années de remise en état. Les destructions étaient incalculables et les matières premières si rares, les courants d'échanges si bouleversés, que les méthodes qui avaient permis de gérer l'économie de guerre ne pourraient probablement pas être abandonnées de sitôt. Quand le sort des armes était encore indécis en 1917, on l'a vu, cette proposition d'avenir s'imposait déjà à nous. A plus forte raison lorsque la victoire alliée parut prochaine. En septembre 1918, nous avons rédigé avec Clémentel une lettre à Clemenceau et à Wilson « fixant les conditions économiques des négociations

de paix ». De ce long document, on retiendra un passage capital :

« Il est urgent d'aboutir à la formation, entre les démocraties alliées, d'une union économique qui formera le noyau central de l'union économique des peuples libres. Déjà, les cadres de cette future alliance se dessinent dans les conseils économiques interalliés qui fonctionnent en pleine guerre, pour l'établissement des programmes joints d'importation des matières premières, pour l'achat en commun de certaines d'entre elles, pour la répartition des moyens de crédit dans certains pays producteurs, enfin pour la mise en commun de l'ensemble des tonnages des Alliés et sa répartition sur la base de l'égalité et de la communauté des sacrifices, selon les besoins les plus urgents... »

Pour nos alliés, je ne pouvais plus en douter, la fin de la guerre devait signifier la fin des contraintes exceptionnelles et le retour aux lois du marché. Paradoxalement, c'est avec de tels principes que les hommes d'État les plus idéalistes de ce temps se préparaient à bâtir un ordre international qu'ils voulaient solide et réglementé. Quand Clémentel avait lancé à Robert Cecil et à Bernard Baruch sa dernière adjuration : « La paix, d'après les principes mêmes du président Wilson, ne devait-elle pas être une paix d'organisation? », il faisait allusion aux fameux Quatorze Points de Wilson qui avaient défini en janvier 1918 les buts de guerre des États-Unis. Le dernier de ces Points a été à l'origine d'un des grands espoirs de notre temps. Il était ainsi rédigé :

« Une association de nations doit être établie dans le cadre d'un pacte en vue de fournir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale à égalité pour les grandes et les petites nations. »

Étaient stipulées la liberté des mers, la suppression des entraves au commerce, la réduction des armements. Ces perspectives étaient généreuses, mais le libéralisme doctrinal de Wilson, les pressions des milieux d'affaires américains et anglais allaient tout à l'opposé de nos plans, et Clémentel ne pouvait l'ignorer. « Ce même M. Baruch, me dit-il, dont le nom a signifié en Amérique durant les années de guerre : contrôle de l'industrie, est redevenu tout naturellement dès l'Armistice l'apôtre de la liberté et de la concurrence. » La paix d'organisation ne serait pas, comme nous le désirions, la poursuite de nos efforts à travers un

système d'*Executives* élargi à tous les pays, vainqueurs, vaincus et neutres, pour répartir équitablement les ressources, et surtout la pénurie globale qui menaçait le monde. Elle serait un grand dessein politique de redistribution de l'ordre international, dessein déjà en mouvement et encore très flou dans lequel mes amis et moi étions bien décidés à faire pénétrer autant que possible notre expérience et nos idées.

C'est le 25 janvier que le conseil suprême, réuni à Paris pour le traité de paix, créa un comité chargé d'établir la charte de la Société des Nations. Wilson qui réalisait là l'œuvre de sa vie prit la chose en main, secondé par le fameux colonel House. L'amitié qui liait le président des États-Unis, le professeur austère et idéaliste, et son fidèle conseiller, le Texan entreprenant et imaginatif, évoquait un véritable phénomène d'osmose dont je n'ai retrouvé d'exemple aussi frappant que vingt ans plus tard, avec Roosevelt et Hopkins – un autre président, un autre conseiller secret, et la même intime association de deux intelligences complémentaires : l'une projetait de puissantes visions, l'autre était toute d'exécution, mais dans les deux cas, un constant échange rendait profondément solidaires ces hommes unis pour la conception et l'action. Wilson, premier président américain séjournant en Europe, après avoir reçu les ovations des peuples vainqueurs, s'installa à l'hôtel Crillon où il exerça pendant de longs mois son immense pouvoir, indifférent aux intrigues qui se nouaient à Washington contre sa politique européenne. Le Comité pour la S.D.N. siégeait en permanence dans l'appartement 315 de l'hôtel Crillon. Là, en onze jours, entouré de lord Robert Cecil, Léon Bourgeois, Venizélos, du maréchal Smuts, Wilson mit sur pied un projet de pacte.

Pendant ces semaines-là, j'étais occupé entre Londres et Paris à liquider les services dont j'avais eu la charge, et je ne participais pas à l'élaboration du pacte. Ses fondateurs s'étaient bien gardés d'instituer une véritable autorité indépendante des États, ou même un embryon de pouvoir international autonome. Tout dépendait en fait du Conseil qui avait seul qualité pour prendre des résolutions, à l'unanimité de ses membres. L'Assemblée n'émettait que des avis, des résolutions et des recommandations. Le secrétariat était destiné à aider le Conseil dans sa tâche. Il est clair qu'une telle organisation n'avait pas les moyens de dégager et d'imposer une volonté commune. Du moins est-ce la conclusion à laquelle je suis parvenu depuis. Mais, à l'époque, je ne cherchais pas la solution des problèmes internationaux en termes de délégation de souveraineté. Personne n'y pensait encore, même si dans les mots on semblait

appeler une autorité supérieure aux nations.

Cette autorité dont la Société des Nations devait être investie était, dans l'esprit du temps, celle de la raison et de la concertation des bonnes volontés. Elle s'imposerait essentiellement, croyait-on, par sa force morale, l'appel à l'opinion publique et grâce aux habitudes qui finiraient par prévaloir. L'ordre qu'il s'agissait de maintenir était celui que le traité de paix constaterait ou instaurerait. Le respect de l'intégrité et de l'indépendance des nationalités confirmées ou reconstituées était le fondement de la charte, et loin de rechercher la paix, comme nous le faisons aujourd'hui, à travers un effacement progressif des frontières, on se préoccupait de faire revivre les vieilles lignes de partage historiques ou d'en tracer de nouvelles, et de les garantir contre toute atteinte. Ces garanties, dont les instruments étaient sans force réelle, si l'on s'en tenait aux dispositions du pacte privé de moyens de coercition et hypothéqué par le droit de veto, il appartenait au secrétariat de la S.D.N. de les faire vivre et de les rendre efficaces. De l'organisation à créer, dépendait donc le succès d'une immense espérance. Nous ne pouvions nous appuyer sur aucun précédent, mais nous nous sentions forts de notre expérience dans les comités interalliés.

C'est assurément à cause de cette expérience que Clemenceau et Balfour m'appelèrent au poste d'adjoint du secrétaire général, sir Eric Drummond. Ce dernier était un diplomate anglais de quarante-trois ans que son savoir-faire, allié à une grande courtoisie et à un sens discret de l'efficacité, avaient fait apprécier par des ministres britanniques, Grey, Asquith et Balfour. On raconte qu'après le refus de candidats plus réputés, Clemenceau dit à l'oreille de Balfour : « Quel est ce jeune homme qui est toujours assis derrière vous? – C'est mon secrétaire. – Il fera l'affaire, reprit Clemenceau. – Certainement », confirma Balfour. Nous fûmes aussitôt en confiance, et avec l'autre adjoint américain, Fosdick, nous nous installâmes à Londres dans la vieille maison de Sunderland House, loin des agitations diplomatiques de Paris, pour bâtir notre affaire.

Fosdick, qui devait nous quitter bientôt lorsque les États-Unis se retirèrent du pacte, a laissé un témoignage de cette époque dans sa correspondance qui a été publiée récemment : « Nous mangeons et nous dormons, écrivait-il à sa femme, en pensant à l'état présent et aux développements futurs de la *League*. Hier, Drummond insistait sur son caractère inéluctable. Compte tenu, pense-t-il, des progrès rapides de l'interdépendance économique du monde, le temps joue pour

nous, et la simple nécessité des événements contraindra à réaliser une organisation mondiale, même si la tentative actuelle devait échouer. Monnet et moi étions portés à nuancer ce point de vue. La génération actuelle lutte de vitesse contre l'anarchie internationale, et nous croyons que le monde a très peu de temps pour construire les structures d'un gouvernement international et établir l'habitude du travail en commun. Le danger vraiment effrayant est que les nations succombent sous une nouvelle crise avant qu'elles aient appris à jouer le jeu ensemble, comme une équipe de football qui rencontre son plus fort adversaire en début de saison quand elle n'est qu'à moitié entraînée. »

### *« A la lumière de l'intérêt général... »*

Il fallait faire vite. Je mesurais les lacunes du pacte auquel n'avaient pas été attribués les moyens de rendre exécutoires les décisions les plus graves qui devaient être prises pour faire respecter le traité de paix. Ce traité laissait en suspens nombre de problèmes, et les vainqueurs s'en étaient remis, notamment sur des questions territoriales comme la Sarre, la haute Silésie, ou sur le sort de minorités et de réfugiés, à l'arbitrage de la Société des Nations qui, de ce fait, n'était pas seulement chargée d'éviter de nouveaux conflits, mais avait à liquider les désordres de la guerre. Ces désordres étaient incalculables : sur le plan économique, s'ajoutaient aux destructions matérielles la désorganisation des échanges et l'effondrement des monnaies dans les pays artificiellement remodelés, comme l'Autriche ou la Pologne. Sur le plan humain, des millions de réfugiés erraient à travers des frontières incertaines. Si bien que les tâches d'un véritable pouvoir supranational allaient échoir immédiatement à un organisme dont le seul élément de permanence serait le secrétariat.

Les péripéties ultérieures de la Société des Nations, l'époque où elle allait devenir la grande tribune de Briand et de Stresemann, le théâtre d'ombre où seraient jouées les tragédies de la Mandchourie, de l'Éthiopie et du réarmement allemand, ont fait oublier la tâche historique que cette institution sans précédent assumait dans un système international littéralement délabré, dont la gestion était entre les mains de trois puissances victorieuses qui n'avaient pas la même conception de la paix. Les Américains qui étaient venus mettre fin à une guerre lointaine rêvaient d'un ordre tranquille. Wilson ne nourrissait aucune ambition intéressée pour son pays et cherchait sincèrement à créer des conditions qui rendissent la guerre impossible. La préoccupation immédiate des Français était d'établir une fois pour toutes leur sécurité : Clemenceau voulait avant tout réduire l'Allemagne. Les Anglais avaient des soucis électoraux : Lloyd George

cherchait à obtenir des réparations. Or, rien ne pouvait être réglé – et le sort de dizaines de millions d'Européens était en suspens – sans l'accord des trois grands pays qui allaient quelques mois plus tard n'être plus que deux après le retrait des États-Unis.

Cet accord, il était clair pour nous que le secrétariat aurait à le préparer et à le réaliser cas par cas, dans chaque détail, et pour des situations aussi différentes que le tracé de frontières ou l'arrêt des épidémies qui menaçaient le continent. Il fallait donc mettre sur pied un mécanisme d'enquêtes, d'études, d'interventions multiforme et cependant léger. Mais parce que ce mécanisme n'aurait pas le poids de la force exécutoire, il devait avoir celui de la persuasion. Je commençai, dans mes réflexions de Sunderland House, à me construire une philosophie de l'action dont je retraçai fin mai les premières règles dans un mémorandum où l'on peut déjà lire les ambitions et les limites de la méthode qui graduellement me conduisit à la conception de la Communauté :

« La coopération entre les nations viendra du fait qu'elles se connaîtront mieux et que les éléments divers qui les composent ont pénétré les éléments correspondants des nations voisines.

« Il importe donc de faire se mieux connaître et les gouvernements et les peuples afin qu'ils en arrivent à envisager les problèmes qui se posent à eux, non plus sous l'angle de leur propre intérêt, mais à la lumière de l'intérêt général. Il n'est pas douteux que l'égoïsme de l'homme et des nations trouve le plus souvent sa cause dans les connaissances imparfaites du problème qui se pose, chacun n'étant enclin à ne voir que l'aspect de son intérêt immédiat.

« Si un intérêt enclin à se manifester dans ces conditions trouve en face de lui non pas un autre intérêt en opposition, mais l'exposé du problème dans son ensemble, il n'est pas douteux alors que le point de vue des intéressés ne s'ajuste et qu'ensemble ils n'arrivent à une solution équitable. Ils y arriveront d'autant plus facilement qu'ils sauront que leur discussion se poursuit à la connaissance d'autres gouvernements ou d'autres peuples qui jugeront leurs actes. »

La clé de l'action se situait pour moi dans cette règle : « Considérer l'exposé du problème dans son ensemble et à la lumière de l'intérêt général. » Si

l'organisation que nous mîmes sur pied et qui fonctionna à Genève sans grands changements jusqu'en 1939 n'eut pas toujours la force de ses intentions, en 1919 je ne pensais pas aux faiblesses d'un système qui allait aux limites des possibilités de l'époque. J'y voyais, au contraire, un progrès considérable puisque nous nous préparions à changer les rapports entre les peuples. Sans doute, je ne me posais pas le problème de l'autorité commune sous le même aspect qu'aujourd'hui puisque la souveraineté restaurée était pour les vainqueurs le maître mot de la paix.

Bien plus, c'était dans l'esprit des Français et des Anglais une paix consacrant leur supériorité. L'absence de l'Allemagne viciait à la base le principe d'une vraie Société des Nations. Mais si terribles eussent été les dangers du désordre que toute forme de discipline commune, tout arbitrage équitable devaient être recherchés, méthode qui convenait fort bien à l'empirisme de Drummond et à celui de mes amis qui avaient travaillé avec moi au sein des comités interalliés et que nous avions appelés à nous rejoindre au secrétariat.

Nous n'eûmes pas à changer d'habitudes : l'important était de constituer, par notre unité de vues, une force de proposition qui dégagait l'intérêt général et faisait adopter des solutions nécessaires par les hommes qui détenaient le pouvoir. Ces hommes existaient dans la paix, comme nous les avions trouvés pendant la guerre et comme ils ne m'ont jamais manqué chaque fois que, intimement convaincu de la nécessité d'une action, je l'ai proposée à des personnages publics en leur en laissant la responsabilité politique et le bénéfice. De même que j'avais rencontré Viviani et Clémentel, et animé à travers eux les gouvernements et les états-majors alliés, de même j'approchai Bourgeois et Balfour qui avaient l'influence à Paris et à Londres. Je savais déjà que cette chance toute simple, toute naturelle, se reproduirait le moment venu, tant il est évident que les hommes au pouvoir manquent d'idées neuves – faute de temps et d'information – et désirent bien faire, pourvu que le mérite leur en soit attribué.

Léon Bourgeois était un grand personnage de la République, que l'on a un peu oublié au profit des pères de la patrie, Clemenceau, Poincaré, mais que l'on retrouve à toutes les étapes du combat pour la paix pendant le premier quart du siècle. Son œuvre et son immense rayonnement international lui valurent le prix Nobel à l'époque où je le connus. Il était président du Sénat et délégué français à la Société des Nations dont il avait toujours défendu le principe et à laquelle il avait consacré un livre dès 1910. Son étiquette radicale, sa barbe en désordre, son éloquence fleurie marquent d'un signe désuet cette personnalité généreuse et clairvoyante. Je me souviens de l'impression profonde que fit son discours de février 1919 devant la conférence de la paix, où il réclama la création d'une

force militaire internationale au service de la Société des Nations : « Une agression subite ne doit pas pouvoir se produire sur les points dangereux du monde sans que la répression immédiate soit assurée. » La France préconisait que des contingents fournis par chaque nation soient à la disposition d'un état-major permanent international qui pourrait inspecter les effectifs et les armements de chaque État. Cette proposition, que Bourgeois défendit inlassablement, fut rejetée par les Américains et les Anglais. « Ce serait substituer le militarisme international au national », déclara Robert Cecil. Dès lors, le pacte ne pouvait être que celui de la bonne volonté de quelques hommes.

La bonne volonté ne manquait pas à Robert Cecil, apôtre britannique de la *League of Nations*. « Si les nations sont au fond égoïstes, cupides et belliqueuses, aucun instrument, aucun mécanisme ne les arrêtera », disait-il. Mais il était convaincu de la force de l'opinion publique, comme l'était aussi Balfour, le représentant anglais, qui devint le collègue et l'ami de Bourgeois. Au-delà de cette divergence fondamentale sur les moyens de faire respecter le nouvel ordre international – et déjà le germe de l'échec était dans l'institution dépourvue de force réelle –, les deux hommes donnèrent l'exemple d'une collaboration confiante. Leur accord était nécessaire et suffisant pour que les décisions fussent prises. Il nous appartenait de favoriser cet accord. Avec le recul je comprends mieux ce qu'il y avait de supranational avant la lettre dans la Société des Nations : c'était l'entente profonde au sein du secrétariat entre des hommes qui disposaient chacun dans son pays de réseaux d'influence tels que l'intérêt général pénétrât les centres de décision nationaux. Plus tard, avec l'entrée de l'Allemagne, cette complicité cessa et il eût alors fallu que ce qui n'était qu'une convergence de personnes se prolongeât dans des formes institutionnelles. Une certaine délégation de pouvoir aurait dû prendre le relais d'un système qui n'avait fonctionné que grâce à l'autorité et à l'entente personnelles de quelques individualités. Faute d'avoir réussi cette mutation, la machine se bloqua définitivement sur le problème le plus brûlant, le plus capable de mobiliser l'opinion, celui du désarmement qui eût été soluble avec un peu d'imagination et de courage : qualités qui ne furent pas celles du successeur de Drummond.

### **La Silésie et la Sarre : l'intérêt commun**

Le secrétariat était né à Londres dans l'été de 1919, mais ce n'est que le 16 janvier 1920 que le Conseil tint sa première session à Paris, au salon de l'Horloge. La Société des Nations était un des éléments du traité de paix qui



venait d'entrer en application le 10 janvier. Tout au long de 1919, nous avons suivi de près les négociations d'où allaient sortir les problèmes que nous aurions à résoudre.

A mesure que les Alliés se bloquaient sur un désaccord, la difficulté était évacuée vers la Société des Nations qui héritait ainsi les plus graves situations de conflit. La France voulait-elle annexer la Sarre contre l'avis de Wilson? Le problème était internationalisé. La Pologne réclamait-elle un port sur la Baltique, malgré l'opposition anglaise? Dantzig devenait notre affaire. Les colonies allemandes étaient-elles disputées? Une commission des mandats s'en chargerait. Quand on mesure de quel poids ces problèmes locaux ont grevé l'histoire mondiale – Dantzig fut le détonateur de 1939 et la Sarre allait demeurer en litige jusqu'en 1950 –, quand on voit combien le sort d'une ville ou d'une bande de terre peut encore menacer la paix du monde aujourd'hui, on est stupéfait par la désinvolture avec laquelle les auteurs du traité de Versailles, investis de pouvoirs souverains, se sont débarrassés sur une institution à créer de leurs responsabilités les plus lourdes.

Or l'institution, nous savions déjà qu'elle reposerait sur son secrétariat. Le Conseil où siégeaient neuf États souverains, l'Assemblée de quarante-sept nations, auraient peu de chance d'aboutir à des solutions que Wilson, Clemenceau et Lloyd George eux-mêmes, au lendemain de la victoire, n'avaient pu dégager. Il nous faudrait administrer la paix d'abord sur un continent bouleversé, sur d'autres ensuite, avec une petite équipe – nous étions cent vingt en décembre 1919 – qui errait de Londres à Paris et à Genève où elle se fixa enfin à l'automne 1920. Salter nous avait rejoints, il dirigea la section économique et financière. Attolico, venu lui aussi des *Executives* du temps de guerre, prit la section du transit. Pierre Comert, Paul Mantoux, l'un directeur de la section d'information, l'autre de la section politique, avaient été formés pendant la guerre à l'école du Comité interallié. Ces hommes étaient cooptés un à un indépendamment de leur nationalité et, fait sans précédent, ils étaient dégagés de toute allégeance dans leur travail à l'égard de leur pays d'origine.

Mais, à l'époque, je n'étais pas porté à insister sur cette notion de pouvoir international nouveau et je ne concevais pas de transfert de souveraineté. Je recherchais seulement l'efficacité grâce à de meilleures liaisons entre les gouvernements et les peuples. A cet effet, je proposai à Tardieu, délégué de la France à la conférence de la paix, de désigner dans chaque administration nationale des représentants chargés d'entretenir le contact avec le secrétariat et à

travers lui de communiquer entre eux de pays à pays. « Cela doit conduire à un élargissement des vues nationales respectives, écrivais-je. Le développement de ce système amènera une transformation complète des anciennes méthodes de relations internationales. » C'était assurément un progrès, mais je me trompais en plaçant trop d'espoirs dans cette approche. Mettre les gouvernements en présence, faire coopérer les administrations des pays part d'une bonne intention, mais échoue sur la première opposition d'intérêts s'il n'existe pas l'organe politique indépendant capable de prendre une vue commune et d'aboutir à une décision commune. Je devais m'en persuader vingt ans plus tard. Si nous eûmes du succès à Genève, le secret en était plus simple. Les grands accords n'y ont été possibles qu'autant et chaque fois que les grandes puissances, et d'abord la France et la Grande-Bretagne, avaient jugé de leur intérêt d'éviter un désaccord : la voie nous était ouverte alors pour la recherche de solutions. En ce qui me concerne, je m'y employai notamment dans deux circonstances qui ont enrichi singulièrement mon expérience : le partage de la haute Silésie et le sauvetage de l'Autriche.

Le bassin minier de la Silésie était un bloc de charbon sur lequel avait poussé un grand complexe d'industries métallurgiques qui était la richesse de plus de deux millions d'habitants – un tiers d'Allemands et deux tiers de Polonais. Ces derniers, surtout des ouvriers et des paysans, dépendaient des propriétaires des industries et de la terre, en grande majorité allemands. Ces populations étaient inextricablement mêlées. Les Polonais revendiquaient toute la région, mais les Allemands s'accrochaient à la possession de cet actif qui représentait le quart de leur production charbonnière. Les deux parties n'étaient d'accord que pour refuser de diviser la province, chacun voulant tout avoir.

Les auteurs du traité de Versailles avaient d'abord décidé d'attribuer le territoire tout entier à la Pologne. Mais devant les violentes protestations de l'Allemagne, on était convenu, conformément au principe des nationalités, d'organiser un plébiscite. Le vote eut lieu en mars 1921 et son résultat fut relativement favorable à l'Allemagne, mais la répartition des voix ne permettait qu'une seule issue, un partage tenant compte des dominantes ethniques. La majorité allemande se trouvait dans les villes de la zone industrielle à la limite orientale du territoire. Elle était séparée de l'Allemagne par une zone peuplée en majorité de Polonais. Berlin et Varsovie voulurent avancer tout règlement en prenant des gages par la violence. L'armée polonaise occupa la région et les

Allemands ripostèrent avec des corps francs. Les forces alliées durent intervenir.

Cet affrontement était grave, mais ce n'eût été qu'une crise locale comme l'Europe délabrée en connaissait en maints endroits si, derrière le rideau, un désaccord franco-anglais ne risquait de la transformer en crise internationale. La France prenait le parti de son alliée, la Pologne, tandis que la Grande-Bretagne était favorable à l'Allemagne dont elle souhaitait le relèvement économique. En août 1921, Briand et Lloyd George se résolurent à soumettre la question au Conseil de la S.D.N. et s'engagèrent à accepter son arbitrage. Cette responsabilité était pour notre organisation une épreuve redoutable. En fait, pour la première fois, le secrétariat allait disposer de pouvoirs d'enquête qui commanderaient une décision acceptée d'avance. Cette décision engageait le sort de plus de deux millions d'hommes et des transferts de souveraineté. Je décidai de me consacrer entièrement au succès de l'affaire.

Les directives que nous tenions du traité de Versailles et du mandat du Conseil suprême permettaient toutes les interprétations. Nous devions prendre en considération le vœu des populations, mais aussi la situation géographique et économique des localités. Il s'agissait de tracer une frontière entre deux pays, et non pas de créer une entité nouvelle soustraite à la souveraineté exclusive des deux puissances contestantes : cette solution, recommandée par la Fédération syndicale internationale, où siégeait Léon Jouhaux, avait pour elle la géographie et l'économie. La haute Silésie était connue comme un « triangle industriel » parfait, aussi homogène que celui de la Ruhr, de la Lorraine et du Limbourg pour lequel fut imaginée, trente ans plus tard, la C.E.C.A. Il faut croire que les temps n'étaient pas venus, en 1921, pour une délégation de souveraineté à une Haute Autorité commune. Pourtant, ce qu'on attendait implicitement de nous n'était pas très différent : trouver une formule qui créât une sorte de statut commun pour des hommes et des produits placés de chaque côté d'une frontière artificielle qu'il nous incombait, paradoxalement, de tracer. Dès le départ, il était établi que ce statut fonctionnerait pendant une période de quinze années.

Si le problème offrait des difficultés techniques incalculables, il me parut simple dans son principe – et il ne pouvait être résolu que si l'on s'inspirait d'un principe simple : dégager l'intérêt commun et l'organiser. Le fer polonais avait besoin du charbon allemand, les ouvriers polonais de garder leur emploi dans les usines allemandes. Les gens et les productions devaient pouvoir traverser librement la frontière. Pour cela, il fallait mettre au point un certain nombre de mesures concrètes qui deviendraient pour les Allemands et les Polonais des règles acceptées par l'un et l'autre États, et gérées conjointement sous le contrôle et la décision finale d'un arbitre. Il y avait là, pour le moins, une sérieuse

limitation de souveraineté et une forme d'autorité commune, mais, ainsi que je l'ai déjà dit, nos esprits ne s'arrêtaient pas à de telles notions abstraites. Nos constructions étaient pragmatiques et ce n'est évidemment pas un hasard si les mécanismes qui se révélèrent nécessaires allaient déjà dans le sens des conceptions politiques plus élaborées que des expériences nouvelles nous ont permis de mûrir ensuite. En 1921, nous n'étions pas portés à prolonger cette ligne de réflexion, car notre problème était moins d'attaquer de front les souverainetés exacerbées que de les amener à servir nos efforts.

Il n'eût toutefois pas été possible de convaincre Polonais et Allemands de se mettre à la même table pour tracer leurs frontières. Le soin en fut confié à une commission de quatre États n'ayant aucune part dans le litige : la Belgique, le Brésil, la Chine et l'Espagne. MM. Hymans, Dacunha, Wellington Koo et Quinones de Leon furent délégués par leur gouvernement avec les pouvoirs les plus étendus. En fait, le travail fut assuré par le secrétariat où j'étais assisté pour ce problème par Pierre Denis, un ami dont la collaboration datait des années de guerre à Londres et devait se prolonger dans des activités ultérieures jusqu'à Londres à nouveau en 1940. Il fut ensuite trésorier de la France libre. Pierre Denis était loyal et capable. Nous menâmes notre enquête dans le plus grand secret, aidés par un expert, M. Hodac, secrétaire général de la Fédération industrielle tchécoslovaque. La méthode que nous avait recommandée Bourgeois me convenait tout à fait : « L'étude ne doit prendre à aucun moment le caractère d'une négociation, mais celui d'un travail en commun, arrivant par des approximations successives à une solution équitable et acceptable pour tous les intéressés. »

Les « approximations » ne touchaient pas seulement aux problèmes des populations dont nous devons dans toute la mesure du possible respecter les choix issus du plébiscite, mais également aux questions de transport, de distribution d'eau et d'électricité, de monnaie, de circulation des produits, d'assurances sociales, de droits syndicaux, etc. Je ne sais pas comment nous avons procédé, mais c'est un fait que trois semaines après la mise en route de l'enquête, notre rapport était aux mains du Conseil. Je crois que nous n'avons pas beaucoup dormi et que nous avons tenu en haleine tous les services techniques du secrétariat, convaincus par nous, et comme nous, que l'organisation connaîtrait là sa première grande épreuve.

Le rapport proposait une ligne frontière à tracer immédiatement, un régime

transitoire pour les quinze prochaines années dont les principes étaient définis, et la création de deux organes permanents : une commission mixte d'application où apparaissent les intéressés – deux Allemands, deux Polonais, un président nommé par la S.D.N., et un tribunal arbitral composé de deux experts nommés l'un par le gouvernement allemand, l'autre par le gouvernement polonais, plus un président désigné par la S.D.N. Je m'étais attaché personnellement à la création du tribunal qui était l'organe le plus élaboré de cette esquisse de pouvoir communautaire. Ses décisions étaient sans appel et applicables directement dans les deux pays. Bien entendu, il ne s'agissait que d'une proposition qui devait être entérinée par le Conseil suprême, et négociée dans ses détails entre l'Allemagne et la Pologne.

De très sérieuses difficultés vinrent du Quai d'Orsay qui ne concevait pas de limitation de souveraineté, sauf pour les pays vaincus, et qui estimait que le potentiel allemand ne sortait pas suffisamment affaibli de notre projet. L'accord franco-anglais qui s'était réalisé au niveau de Bourgeois et Balfour allait-il être remis en cause à Paris et à Londres? Le sens politique et la générosité de Briand ne le permirent pas. Représentant français au Conseil suprême qu'il présidait alors, il fit adopter le 12 octobre 1921 la proposition de la S.D.N., confirmant ainsi l'autorité de cette organisation où son éloquence devait l'illustrer plus tard, quand elle devint essentiellement une grande tribune face à l'opinion publique mondiale. Pour le moment, on y discourait peu. C'était l'instrument d'action le plus concret et le plus actif qui fût, et le secrétariat en donna la preuve dans les huit mois qui suivirent, conseillant et conciliant les plénipotentiaires chargés sous la présidence du Suisse Félix Calonder de trouver des solutions à d'innombrables sujets de conflits : la convention germano-polonaise signée le 15 mai 1922 ne comptait pas moins de six cent six articles; elle était plus épaisse que le traité de Versailles. Ce fut alors un grand sujet d'admiration. Pourtant, si tout avait été difficile, rien n'avait été impossible dès lors que la volonté politique d'aboutir existait. Les techniciens avaient réalisé un tour de force en maints domaines : harmonisation des chemins de fer, des douanes, unité monétaire, protection des minorités. C'était leur affaire. Les solutions inconcevables la veille leur devenaient naturelles dans le contexte cohérent qu'on leur avait tracé. A ma connaissance, il ne peut en être autrement, et je n'ai jamais surestimé les obstacles techniques.

Sans doute, l'accord ne fut pas accepté de bon gré. Les débats dans le Reichstag, drapé de noir pour la circonstance, furent houleux. Mais Allemands et Polonais demandèrent que Calonder restât président de la commission mixte. A la tête du tribunal arbitral, l'excellent juriste belge G. Kaekanbeeck maintint

jusqu'en 1937 l'autorité de cette institution exemplaire à laquelle nous avions donné des pouvoirs bien en avance sur le temps, comme en témoignent ces dispositions : « Les arbitres sont indépendants... L'interprétation du Tribunal lie les tribunaux et autorités des deux pays pour leur jugement ou décision... lorsque le Tribunal s'est prononcé sur le fond, l'exécution ou l'application se font dans les mêmes conditions et avec les mêmes formalités que l'exécution ou l'application analogue d'une autorité nationale. » Une telle méthode était riche de développements, mais on ne s'en aperçut que beaucoup plus tard. A l'époque, il s'agissait moins de créer des processus de changement que de fixer les situations héritées de la guerre. C'est ainsi que le statut de Dantzig, dont je m'occupai également, aurait pu être un modèle d'administration internationale. Seulement, on ne se souciait pas de faire des modèles. On appliquait à la lettre un traité de paix. On créa une ville libre, avec un haut-commissaire, puis tout s'arrêta là.

Pour la même raison, le règlement sarrois auquel je prenais une part active me laissait insatisfait : il ne portait pas en lui un avenir. Quel pouvait être le destin d'une autorité internationale politiquement responsable d'un territoire détaché de l'Allemagne et dont la principale richesse, le charbon, était dévolue à la France en toute propriété? Je l'écrivis à Millerand : « La Sarre ne peut pas rester indépendante. Si la population le désire, elle retournera à l'Allemagne tôt ou tard. Elle et tout son charbon. » Je proposai un référendum comme pour la haute Silésie. Poincaré s'y opposa. La France avait un gage, et il ne voyait pas plus loin.

De plus, on commença par nommer à la tête de la Commission internationale un Français. Il fallut faire intervenir les troupes françaises dans la Sarre. Déjà se dessinait une politique de mainmise économique sur les ressources de la Sarre, politique vouée à l'échec comme toute entreprise de domination, et cependant poursuivie avec constance à Paris parce qu'elle répondait à un besoin impérieux de notre industrie. Cette constance qui nous ramènera au bord de la crise trente ans après était surtout un défaut d'imagination : là où l'intérêt économique d'un peuple se heurtait à la souveraineté d'un autre, on cherchait obstinément une solution imposée. Même replacé dans le cadre de la S.D.N., le détachement de la Sarre était une violence faite aux Allemands. Je m'en souvins en 1950 lorsque je vis le même problème réveiller les mêmes réflexes de notre diplomatie et risquer de perpétuer le désaccord entre la France et l'Allemagne. Je me persuadai alors qu'il fallait dépasser la contradiction et trouver enfin des formes politiques

nouvelles où les intérêts n'apparaissent plus comme opposés, où l'enjeu de la rivalité deviendrait un actif commun aux Français et aux Allemands. « L'acte hardi » qui créa la C.E.C.A. – l'expression est de Robert Schuman – doit beaucoup aux timidités du statut sarrois de 1922. Une longue expérience nous avait appris que seule une transformation radicale du contexte politique permettrait de résoudre un problème qui se traînait dans les équivoques. Et de fait, en un instant, le 9 mai 1950, le vieux conflit s'effaça de l'histoire, comme nous le verrons plus loin.

### **L'Autriche : l'action solidaire**

J'appris beaucoup pendant cette période d'activité intense, mais je n'ai gardé de souvenir précis que de quelques affaires auxquelles j'attachais une valeur d'exemple durable pour l'organisation de la paix. La haute Silésie en était une, particulièrement significative, et à un moindre degré la Sarre. Le sauvetage économique de l'Autriche est une autre grande réalisation de la S.D.N. dont les enseignements m'ont été très utiles. C'est là que m'est apparue la valeur de l'action solidaire et la nécessité de lier au sein d'une entreprise commune, dans l'égalité des droits, vainqueurs et vaincus, donateurs et assistés. L'Autriche était vaincue, assistée et n'avait aucun espoir de redressement. Les vainqueurs avaient tenu à bout de bras pendant trois ans cette petite république de six millions et demi d'habitants de langue allemande, dont le tiers vivait à Vienne, capitale disproportionnée, vestige d'un empire démembré. Rien n'avait été entrepris pour mettre le pays en mesure de subsister par lui-même. Le rattachement à l'Allemagne, solution de désespoir, lui était interdit par le traité de Versailles. L'inflation, le chômage enfermaient le pays dans la misère et la détresse. En 1921, pour conjurer le risque d'un effondrement, la S.D.N. fut chargée de trouver une solution financière.

C'était en réalité, une mission politique d'une importance considérable pour l'équilibre européen et l'avenir de notre organisation. L'Autriche était une pièce essentielle du puzzle créé en Europe centrale par le traité de paix qui nous avait légué la charge de toutes ses erreurs. Je doutais que ce morcellement fût une situation viable, mais les rivalités nationales qui faisaient sa fragilité travaillaient aussi à son maintien, car aucun de ces petits pays n'acceptait l'idée logique d'une fédération, sauf à en être l'élément dominant. Une conversation avec Benès<sup>1</sup> – c'était, je m'en souviens avec précision, au cours d'une promenade au mont Blanc – m'avait montré les limites de la raison dans cette Europe des nationalités. Je lui faisais ressortir le non-sens qu'était le cloisonnement de ce

vaste espace central qui formait une unité économique. « Vos pays sont trop petits, lui disais-je. Au lieu de s'opposer, il faut qu'ils en viennent à s'unir librement. – J'y vois d'énormes difficultés, me répondit-il. – Mais vous sentez bien que l'Autriche n'est plus à la dimension... Vous devriez vous faire l'instrument d'une fédération. – Jamais, trancha Benès. J'aime-rai mieux voir l'Autriche disparaître. » Tel était l'état d'esprit d'un homme jeune, conseiller écouté à Genève, déjà engagé dans une grande et tragique destinée tout entière dominée par la passion nationaliste.

En mars 1921, notre mission était d'éviter que l'Autriche exsangue ne devînt une proie, et le comité financier du secrétariat se mit à l'œuvre. Toutes les études concluaient à la nécessité d'assainir la situation monétaire avant de recourir aux crédits extérieurs. L'assainissement passait par de sévères économies budgétaires, un emprunt intérieur et la création d'un institut d'émission indépendant. Ensuite, le placement d'obligations garanties sur des recettes fiscales et des hypothèques serait envisagé sur le marché international. Ce programme d'austérité avait l'accord de l'Autriche, mais il resterait théorique aussi longtemps qu'un doute subsisterait sur l'avenir politique de ce pays. Qui au monde souscrirait à un emprunt émis par un État dont les biens étaient déjà hypothéqués par les puissances qui au surplus lui avaient retiré leur aide? Ce problème d'hypothèques fit traîner l'affaire pendant une année, et un jour d'août 1922 on s'aperçut que la couronne était tombée au quinze-millième de sa valeur-or. Le Conseil fut convoqué et Bourgeois vit Balfour. « Maintenant, il faut réussir et reprendre le problème au plan politique », convinrent-ils. Il n'en fallait pas plus pour que le secrétariat se remit au travail avec la certitude d'aboutir. Salter, en sa qualité de chef de la section financière, se rendit à Vienne. Il y vit un spectacle tragique : « Les grandes artères sont vides, les magasins fermés, les gens de toutes classes – des intellectuels de réputation mondiale, des survivants de l'aristocratie, des hommes d'affaires jadis prospères – souffrent visiblement de la faim. » Tout cela, concluait-il, offre une grande tentation aux pays voisins qui voudraient intervenir à l'occasion de troubles imminents.

L'idée me vint alors que ce danger réel d'intervention extérieure pouvait être littéralement retourné et transformé en entreprise positive d'action commune. Il fallait faire contribuer au maintien de l'indépendance de l'Autriche les forces mêmes qui auraient pu être tentées d'exploiter la crise. On pouvait agir sur la



crainte que chacun avait des initiatives de l'autre. Une garantie collective serait encore la solution la plus rassurante pour tous et un intérêt commun la motivation la plus solide. Salter se souvient comme moi de ce dimanche de septembre 1922 où pique-niquant sur les bords du Léman, j'exposai à lui-même et à Basil Blackett, un brillant expert de la Trésorerie britannique, cette approche du problème qui devint aussitôt notre ligne de travail. Chacun de nous se mit, comme à l'habitude, à persuader les délégués et les services nationaux auprès desquels il avait du crédit.

Quelques semaines après, le Comité d'Autriche où siégeaient la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie, en présence de M<sup>re</sup> Seipel, chancelier autrichien, remettait son rapport. Ce rapport tel qu'il fut adopté prévoyait d'abord une clause politique, dite « protocole de désintéressement ». Les quatre États signataires s'engageaient à « respecter l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche, et à ne chercher aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique, ou financier, de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance ». Le gouvernement autrichien devait pour sa part prendre des mesures d'assainissement intérieur très rigoureuses (suppression des entreprises d'État déficitaires, réduction du nombre des fonctionnaires, relèvement des tarifs douaniers). Ces mesures étaient la condition de l'aide financière sous forme d'un emprunt international garanti à la fois par les revenus intérieurs (douanes, tabacs) et par les gouvernements signataires qui s'engageaient vis-à-vis des tiers à payer le montant des intérêts dépassant les ressources autrichiennes. Le contrôle était exercé par un commissaire général nommé par la S.D.N.

Un tel système auquel nous sommes maintenant habitués parce qu'il a été reproduit et adopté dans de nombreuses circonstances, parut à l'époque une grande nouveauté. C'était le premier travail important de reconstruction européenne, une œuvre permanente, et non plus une intervention plus ou moins charitable. Non seulement l'Autriche ne perdait rien de son indépendance dans son recours à l'aide extérieure, mais elle la renforçait par des garanties internationales et ses réformes intérieures. Progressivement, des conceptions nouvelles faisaient ainsi leur chemin, et des exemples concrets, spectaculaires comme le fut le redressement rapide de la monnaie et de l'économie autrichiennes, frappaient les esprits dans les vieilles administrations, les citadelles de l'économie et de la finance que la guerre n'avait pas, en apparence du moins, sérieusement ébranlées.

Un signe qui ne trompait pas fut que la citadelle des citadelles, la Banque d'Angleterre elle-même, s'était prêtée à l'opération. On aurait peine à imaginer

aujourd'hui le prestige et la puissance de cette institution au début du siècle. Le crédit dans le monde entier se réglait plus ou moins sur elle. Nous en eûmes la confirmation lorsque vint le moment d'émettre l'emprunt autrichien et que nous rencontrâmes certaines réticences dans les plus grands établissements, en Suisse, à Paris, à New York, malgré les garanties convenues. On me dit : « C'est que Norman ne s'est pas encore engagé. S'il marche, les autres suivront. » Montaigu Norman était l'homme qui gouvernait la citadelle. Il était redoutable. On racontait que son collègue, le gouverneur de la Banque de Pologne, avait dû faire antichambre pendant quarante-huit heures avant d'être reçu par lui. C'était sa manière de marquer les distances. Je le vis et eus la chance de le convaincre. Il m'invita à demeurer quelques jours chez lui et je devins son ami. L'emprunt de cent trente millions de dollars fut couvert plusieurs fois.

### **Une paix d'égalité**

Le réseau du secrétariat fonctionnait bien et nous étions armés pour résoudre coup par coup de tels problèmes là où un équilibre était rompu – ce fut le cas également en Hongrie, en Grèce, en Bulgarie. Mais les conditions du succès en marquaient aussi les limites : rien ne pouvait se faire sans l'accord des grandes puissances ou la bonne volonté complice de leurs délégués à Genève. Ces arrangements négociés tenaient lieu de loi internationale. Cette loi était précaire et bornée par l'intérêt de chacun – il en est ainsi toujours et partout où fonctionne le système de la coopération. Comment, avec ce système, aurions-nous pu recréer un ordre durable? Nous étions allés aussi loin que possible dans la définition de règles de conduite économique communes lors de la conférence de Bruxelles dont l'objet était « d'étudier la crise financière et de rechercher les moyens d'en conjurer et d'en atténuer les dangereuses conséquences ». Cette conférence, la première que la S.D.N. eût tenue, en octobre 1920, et que j'avais soigneusement préparée avec Salter, Layton, Blackett et Brand, portait les espoirs encore vivaces de l'équipe de Londres. Nous n'avions pas renoncé à une paix organisée et nous comptions beaucoup sur la réunion de trente-neuf États – parmi lesquels l'Allemagne – représentant soixante-quinze pour cent de la population du globe, pour remettre en marche quelques-uns des mécanismes dont nous avons acquis l'expérience au sein des *Executives*. Mais le moteur de la nécessité n'existait plus, la paix revenue. En fait, le seul résultat concret de la première grande conférence économique mondiale fut la création, auprès de la S.D.N., de l'Organisation économique et financière, instrument à travers lequel Salter faisait passer nos solutions, comme on allait bientôt le voir pour

l'Autriche. Tout le reste s'envola en recommandations audacieuses qui eussent pu économiser vingt ans de stagnation et une guerre à l'Europe si le pouvoir de les appliquer avait été donné en même temps : mesures contre l'inflation, suppression des contingentements, des discriminations dans les prix, libre circulation des marchandises, des capitaux, et surtout organisation de la solidarité financière.

Notre état d'esprit n'était toutefois pas celui d'hommes incompris dont l'action ne trouvait pas son aboutissement. Nous obtenions des résultats, en réglant des crises qui n'étaient pas moindres que celles de Berlin ou de l'Irlande de nos jours, en gérant des territoires selon des formules neuves, en arrêtant des épidémies. Nous développions des habitudes de coopération entre des peuples qui n'avaient jusque-là connu que des rapports de force. Nous mettions de grands espoirs dans les développements de la S.D.N. et les difficultés nous stimulaient. Plus tard seulement, je compris que nous avions sous-estimé ces difficultés, ou plutôt que nous n'avions pas creusé assez profond : leur racine commune était la souveraineté nationale qui empêchait, au Conseil, la manifestation de l'intérêt général. Sans doute, cet intérêt général, on en parlait dans toutes les réunions, mais on l'oubliait en route, chacun étant préoccupé surtout par les conséquences qu'une solution pouvait avoir pour lui – pour son pays. Le résultat est que personne ne cherchait vraiment à résoudre les problèmes, le principal souci étant de trouver les réponses qui respecteraient les intérêts de chacun des participants. C'est ainsi que l'organisation tout entière s'installa dans la routine de la coopération.

Il ne pouvait en être autrement dans une enceinte où s'exerçait la règle de l'unanimité. Ce droit semblait naturel aux hommes les mieux intentionnés. Une image parmi d'autres s'est fixée dans ma mémoire : c'est celle d'une séance du Conseil où on discutait de la répartition des matières premières dans le monde. Le représentant de l'Italie, le marquis Imperiale, insistait pour que l'on prît une certaine décision. Comme à l'habitude, le représentant anglais, lord Balfour, semblait dormir. Quand vint son tour, il se leva et dit simplement : « Le gouvernement de Sa Majesté est contre », puis il reprit sa somnolence. La question était réglée. Le plus souvent, les choses se passaient ainsi et pourtant on ne pouvait mettre en doute la bonne volonté de Balfour – ni celle de Bourgeois, lors même que je l'entendis déclarer à la Chambre : « Il n'est pas question de faire de la S.D.N. un sur-État ni même une confédération. » Il y avait donc une limite à l'évolution des esprits.

Le veto est la cause profonde et à la fois le symbole de l'impuissance à dépasser les égoïsmes nationaux. Mais il n'est que l'expression de blocages plus profonds et souvent inavoués. La politique anglaise cherchait un équilibre des pouvoirs sur le continent, la France voulait dominer, et l'Allemagne, si elle ne pensait pas encore à la revanche, manœuvrait pour desserrer l'étreinte. Le vice était dans le traité de Versailles même : il était fondé sur la discrimination. Or, du jour où je me suis occupé des affaires publiques, j'ai compris que l'égalité était absolument essentielle dans les rapports entre les peuples comme entre les hommes. Une paix d'inégalité ne pouvait rien donner de bon. J'espérais quand même que l'on pourrait remédier à ce vice par la bonne volonté : autant s'en remettre à la chance. Dans une circonstance que je n'oublierai jamais, Poincaré me montra le vrai visage de l'esprit de domination.

Nous étions préoccupés par le problème des réparations allemandes qui nous paraissait mal posé. Avec Salter, Blackett et Cellier, directeur du Mouvement des fonds, je cherchais à donner une consistance réaliste au mot d'ordre : L'Allemagne paiera. « Elle paiera, oui, dis-je à Léon Bourgeois, mais pas éternellement un montant indéfini. Je suggère que l'on substitue au principe d'une dette politique illimitée celui d'une dette commerciale limitée au moyen d'un emprunt émis dans le monde entier, dont les Allemands auraient à payer les intérêts. Ainsi, nous sortirions du rapport de force franco-allemand, en transformant les réparations en un système d'obligations justes, mais raisonnables, qui pourraient être prises par les citoyens de n'importe quel pays. » Léon Bourgeois fut convaincu, ainsi que sa fidèle secrétaire, ce qui n'était pas sans importance. M<sup>lle</sup> Millard était une personne que la nature n'avait favorisée que pour l'intelligence qu'elle avait exceptionnelle. Elle jouait dans l'ombre de Bourgeois un rôle actif et utile – un peu de cette osmose dont j'ai déjà parlé entre Wilson et House. Bourgeois avait de grandes vues généreuses, M<sup>lle</sup> Millard les organisait, articulait l'action. Elle eut l'idée d'une réunion dans l'appartement de Bourgeois, près de la place Saint-Sulpice, où nous rejoindraient Millerand, déjà à moitié acquis, et Poincaré.

Quand Poincaré arriva, Bourgeois et Teulis, délégué belge à la Commission des réparations, lui dirent qu'ils voulaient le consulter sur le projet qu'ils me prièrent d'exposer, ce que je fis. « Si je vous comprends bien, messieurs, enchaîna Poincaré, cela équivaut à réduire le montant de la dette? – Le réduire, non, mais le fixer. On ne peut pas parler de dette s'il n'y a pas de limite. Je dirais qu'on libère l'Allemagne d'une charge inconnue qui pèse sur elle. » A ce

moment-là, Poincaré se dressa, rouge de colère : « Cela, jamais, monsieur. La dette allemande est une affaire politique et j'entends m'en servir comme un moyen de pression. » Et, pour dramatiser la chose, il sortit de sa poche un extrait du traité de Versailles qu'il brandit sous nos yeux.

On a souvent dit qu'avec le retrait des États-Unis et la disparition de Wilson, le souffle de la générosité avait quitté la S.D.N. Il est vrai que Wilson était favorable à la limitation de la dette allemande, qu'il avait poussé à la création d'autorités nouvelles – celles de Dantzig, de la Sarre, entre autres –, qu'il combattait partout le nationalisme économique, qu'il rêvait de désarmement. Mais c'est un fait aussi qu'il était en avance sur l'opinion mondiale; et d'abord sur celle de son pays. Son échec n'entraîna pas celui de la S.D.N. naissante. Si puissants que fussent déjà les États-Unis, la distance était grande entre eux et l'Europe à l'époque, et le vieux continent était encore le centre du monde. Une organisation dominée par l'Angleterre et la France, surtout lorsque ces deux nations au prestige intact étaient d'accord, pouvait régler le sort de la planète. Mais leur accord se dégageait difficilement de leur tradition de rivalité. Je compris que le désarmement ne se réaliserait jamais quand il fut clair que l'Angleterre voulait garder intégralement sa flotte et la France son armée : à cela près, l'une et l'autre étaient disposées à souscrire à la suppression des appareils militaires. Je sentais bien que l'organisation ne pourrait continuer ainsi, mais je ne désespérais pas de contribuer à son changement.

<sup>1</sup> Ministre des Affaires étrangères puis président de la République de Tchécoslovaquie.

## 5.

### De Cognac à la Pologne, de la Californie à la Chine 1923-1938

#### **Retour à Cognac**

Un jour d'automne 1923, ma sœur Marie-Louise vint me voir à Genève. « Les affaires de notre père ne vont pas bien, me dit-elle. Nous pensons que tu devrais rentrer à Cognac et reprendre en main la maison. » Je ne fus pas tout à fait surpris. Je savais que la crise consécutive à la guerre, la baisse des prix et la mévente avaient touché la firme Monnet plus que d'autres grandes marques. Mais ce que m'expliqua ma sœur me parut grave et je n'hésitai pas. Puisque mon père avait besoin de moi, je redeviendrais négociant à Cognac. A Genève, la S.D.N. fonctionnait bien et la continuité y était assurée non seulement par l'équipe que je laissais derrière moi, mais par la force même de l'organisme dû secrétariat qui, comme toutes les institutions, durerait plus longtemps que ses créateurs. A Cognac, en revanche, la marche des affaires dépend des décisions de quelques hommes. La conjoncture mondiale, la qualité des récoltes jouent bien un rôle, mais les hommes sont là précisément pour prévoir ces variations et en tout cas y remédier. Mon père était âgé et s'adaptait mal aux temps nouveaux.

Je n'ai pas l'habitude de discuter la nécessité. Je démissionnai de la S.D.N. où j'étais heureux et où j'avais le sentiment que beaucoup de travail utile pouvait encore être fait. En aucun cas, mon départ n'aurait été lié à un découragement devant l'impuissance de l'organisation. Comme je l'ai dit, je ne mesurais pas alors toute cette impuissance, mais si cela avait été, j'aurais fait l'impossible pour demeurer à un poste où l'on pouvait contribuer à établir la paix. J'étais au contraire confiant et ma confiance m'amena à laisser ma succession à un de mes adjoints, Avenol, qui avait fait du bon travail à la section politique. Je commis là une erreur de jugement que j'ai regrettée depuis. Avenol n'avait pas le caractère qu'il eût fallu pour être un bon secrétaire général de la S.D.N., comme la suite devait le démontrer.

D'autres cependant continuaient, à leur place, la tâche que nous avions commencée ensemble. Ainsi le fidèle Arthur Salter qui à travers sa section financière posait les premiers jalons de l'union économique vers laquelle le portait sa conviction fédéraliste. Ainsi Henri Bonnet et Pierre Comert, consciencieux et travailleurs, créèrent, l'un à la section culturelle, l'autre au département de l'information, des modèles dont s'inspirèrent depuis lors toutes les organisations internationales. Ainsi Albert Thomas dont le tempérament puissant et la générosité donnèrent au B.I.T.<sup>1</sup> un élan que rien n'a pu briser depuis. Sa figure de prophète barbu était populaire dans le monde du travail sur tous les continents. Ainsi également Rajchman, plus discret mais non moins influent, à la tête de la section de l'hygiène dont le réseau sanitaire s'étendait à tous les points du monde.

Je voudrais m'arrêter ici un instant sur la vie et la personnalité de cet homme extraordinaire, dont l'amitié fut pour moi si précieuse. Peu d'hommes m'ont paru posséder autant que Ludwig Rajchman le sens de l'universel. D'un continent à l'autre, au-delà des frontières, au-delà des régimes, il entretenait des contacts humains généreux qui faisaient de lui l'ami le plus désintéressé et le plus efficace à la fois. Il était né à Varsovie en 1881 dans une famille de grands humanistes et devint médecin bactériologiste réputé. Lorsque la Société des Nations engagea la lutte contre ces terribles séquelles de la Première Guerre mondiale, les épidémies, il fut appelé à y créer la section d'hygiène dont j'admirai l'activité ainsi que les résultats dus à son génie de l'organisation et à son dévouement. Cet entraîneur d'hommes était mon ami, et on le verra à nouveau dans ce livre. Quand au cours d'une de ses missions il prit la mesure des détresses et des immenses possibilités de la Chine, il se voua au développement de ce pays jusqu'à ce que la Seconde Guerre mondiale le ramenât aux États-Unis. On sait ce que la protection de l'enfance lui doit, l'enfance de tous les pays pour laquelle il créa l'U.N.I.C.E.F.<sup>2</sup> Quand Rajchman mourut en 1965 dans un petit village de la Sarthe où il repose, l'œuvre de la raison et du cœur qu'il avait réalisée lui survécut parce qu'il avait su lui donner la durée. Rajchman croyait à la générosité des hommes, mais il avait pris soin de fonder des institutions.

L'époque était aux grandes entreprises, ou plutôt aux esprits entreprenants, et si la France ne sut pas conduire l'effort collectif qui aurait pu la faire entrer résolument dans son siècle, et si elle n'eut pas le temps de se moderniser avant

que la montée de la grande crise mondiale ne bloquât son développement, du moins les individualités disposaient-elles alors d'un vaste champ d'action. J'avais l'âge où l'imagination culmine et mon besoin de créer allait trouver à s'employer dans des affaires dont la dimension dépasserait les frontières. Le cognac en était une, mais j'en connaîtrais vite les limites et la routine. Je reviendrais bientôt, par le biais des grandes entreprises économiques et financières, aux problèmes dont j'avais maintenant l'expérience, ceux qui ont trait aux équilibres internes et externes des nations sorties malades de la guerre. C'est ce besoin persistant de remise en ordre qui continuait à mobiliser mon énergie, et non celui du profit que j'en retirai par surcroît. L'argent me vint et me quitta. J'étais peut-être doué pour le faire venir, sûrement pas pour le garder.

Je trouvai à Cognac une situation difficile matériellement et plus encore psychologiquement. A peine arrivé, je rencontrai un ami au *Café du Chalet*. « Il faut que je te parle, me dit-il. Pas ici, au coin de la rue. » J'avais oublié ces aspects de la province. « Il paraît que vous allez déposer votre bilan, chuchota-t-il. – Il n'en est pas question un instant, tu peux le faire savoir. » Je m'installai à quelque distance de la petite ville, dans une charmante propriété sur les bords de la Charente, *L'Alsace*. Je me préparais à une lutte qui m'était pénible, parce qu'elle m'affronterait non pas aux choses, mais à un être qui m'était cher, non pas à des événements, mais à des conceptions infiniment respectables. Je ne pouvais plus en douter, mon père ne conduisait pas l'affaire avec l'esprit du temps, qui était à l'expansion des ventes plus qu'au maintien de la qualité. Par qualité, il entendait le respect sacro-saint des réserves de vieille eau-de-vie qui dormaient au plus profond des chais, dans ces lieux sombres et protégés qu'on appelle à Cognac « le Paradis ». De grandes richesses, mais aussi un poste essentiel de notre trésorerie étaient immobilisés là. Mon père les regardait depuis longtemps prendre de l'âge – et de la valeur – sans esprit de spéculation, mais au contraire, puisqu'il s'interdisait de les vendre, par plaisir et par attachement sentimental. La firme Monnet était riche et manquait de capitaux pour le commerce qui, de plus en plus, portait sur les eaux-de-vie jeunes.

Jour après jour, je menai une lutte patiente contre l'entêtement touchant d'un homme qui, pour ne pas perdre sa raison de vivre, allait ruiner sa maison. On pouvait faire faillite à Cognac, avec un bon produit et une marque réputée; il suffisait de continuer à croire à ce qui avait été toujours vrai, et qui ne l'était plus, à la vertu de la rareté et au danger du changement. Bien d'autres maisons



étaient mortes de l'obstination de leurs fondateurs à conserver les pratiques qui leur avaient valu l'estime d'une clientèle raffinée et peu nombreuse. Je voulais éviter à mon père cette fin douloureuse vers laquelle il s'acheminait, et pour cela je n'hésitai pas à lui faire la peine d'aller contre ses vues. Je savais que l'on pouvait diversifier le produit dans des gammes de qualité appréciées, pour un public d'amateurs beaucoup plus vaste. A vrai dire, nous n'avions déjà plus le choix. Mon père se résigna à échanger ses vieilles eaux-de-vie contre de plus jeunes qui vinrent remplir les chais et permirent la reprise du grand commerce. Cet essor coïncida avec une remontée des cours. Je crois que j'ai toujours eu de la chance, mais je n'ai pas toujours su dans quelle mesure je l'avais aidée. A Cognac, cette fois-ci, elle m'a été donnée par les circonstances.

J'en profitai pour réorganiser la maison dont la gérance, après la mort de mon frère, passa à mes cousins. J'y gardai quelques intérêts et me rendis libre pour d'autres activités. Or, je fus approché alors par une importante firme d'investissements américaine, Blair and Co., qui venait de constituer une filiale française à Paris. Nous étions à une époque de grande activité des marchés financiers et les puissants *investments bankers* de la place de New York étendaient leur organisation sur l'Europe. Ils procédaient à des émissions de titres pour des affaires industrielles ou pour des États qui ne disposaient pas par eux-mêmes du crédit nécessaire au développement de leurs infrastructures. Ces établissements privés se chargeaient de placer des emprunts publics gagés sur des garanties qu'offraient les gouvernements. Il fallait s'assurer de la réalité de ces garanties : cela pouvait aller jusqu'à la réorganisation de tel système de recettes fiscales ou douanières. Et dans le cas d'États encore mal affermis au sortir des profonds ébranlements de la guerre, c'était la monnaie nationale elle-même qu'il fallait redresser et stabiliser. Les *investments bankers* devaient intervenir au cœur du problème, remédier par leurs conseils aux déséquilibres budgétaires, pénétrer dans les banques centrales. Blair and Co. était à la dimension de telles entreprises politiques autant que financières.

### **Le zloty et le leu**

Le directeur général de Blair était Elisha Walker, un homme d'affaires audacieux, jouissant déjà d'une solide réputation. Avec lui, nous fondâmes à Paris, en août 1926, la Société française Blair and Co. Foreign Corp., et j'en devins vice-président. Rajchman, dont l'activité inventive et l'influence débordaient largement son rôle au sein des organisations internationales de la santé, connaissait les difficultés dans lesquelles se débattaient ses compatriotes

polonais. La faiblesse de la monnaie, le zloty, reflétant le sous-équipement d'un pays qui sortait d'un long Moyen Age, ne permettait pas au gouvernement de Varsovie de faire appel au crédit international. La première mesure à prendre était de renforcer le zloty par un emprunt en dollars et d'injecter des capitaux étrangers dans des investissements productifs. Rajchman me mit en rapport avec le gouvernement polonais au début de 1927 et j'allai vivre à Varsovie. Un jeune expert financier qui m'avait été recommandé par Pierre Comert se souvient de notre installation à l'hôtel Europejski et de l'activité intense que nous y faisons régner, au grand étonnement d'une population flegmatique : René Pleven apprenait là les servitudes du décalage horaire qui nous obligeait à communiquer la nuit à New York les résultats des négociations de la journée.

Je crois que je n'étais pas toujours facile à vivre et que je demandais beaucoup à mes collaborateurs qui ne s'habituèrent pas aisément à mes habitudes de travail. Mais ils reconnaissaient bientôt que ce n'étaient qu'en apparence des méthodes personnelles, car elles dérivait d'une certaine nécessité de l'action que je subissais moi-même. Sans doute, René Pleven mit quelque temps à comprendre qu'il fallait vivre simultanément à l'heure américaine et à l'heure polonaise si l'on voulait établir un vrai dialogue, et non pas des successions de monologues entre des hommes attelés à la même tâche à travers le monde; et, comme bien d'autres, il n'accepta pas du premier coup que l'on recommençât dix, vingt fois, une note d'« importance secondaire » dont la formulation était « à peu près satisfaisante ». Et, pourtant, rien de ce qu'on doit faire pour atteindre l'objectif qu'on s'est fixé n'est secondaire. Rien ne doit être approximatif, conclu par lassitude et en raison de l'heure. Pleven dut apprendre aussi qu'il ne suffit pas qu'une lettre soit écrite : encore faut-il s'assurer qu'elle a été expédiée et contrôler qu'elle est bien arrivée. Faute d'être attentif à ces règles, qui ne sont pas de détail, qui ne sont pas subalternes, des hommes réputés consciencieux s'étonnent que les résultats auxquels ils parviennent ne soient pas à la mesure de leurs intentions.

Je me félicitai d'avoir auprès de moi ce garçon de vingt-six ans dont l'intelligence dominait déjà tous nos problèmes techniques et dont la sensibilité était ouverte aux aspects humains de notre travail. Je vis tout de suite que Pleven aimerait s'occuper des affaires publiques. Il était naturellement désintéressé et considérait cette mission financière sous son angle le plus général, qui était politique. La stabilisation du zloty était en effet un problème qui agita beaucoup les gouvernements occidentaux. Je me trouvais à la croisée d'influences rivales de Londres, Paris, Berlin et Washington, car les grandes banques centrales avaient vocation à intervenir pour veiller au cours auquel

serait fixée la monnaie polonaise. Ces banques étaient des institutions puissantes et indépendantes, et leurs gouverneurs des personnalités de grand poids. MM. Norman, Moreau, Schacht et Strong étaient aux prises chez eux avec de sérieux problèmes monétaires qui les rendaient solidaires pour l'essentiel. Mais quand il s'agissait des autres petites nations européennes en difficulté, chacun voulait y faire prévaloir l'influence de son pays à travers la tutelle financière.

Norman estimait que la Banque d'Angleterre ne devait laisser à aucune autre le soin de régler l'affaire polonaise. J'ai relaté la désinvolture avec laquelle il avait naguère reçu son collègue de Varsovie, mais il eût traité de la même manière celui de Bucarest ou de Belgrade. Il n'avait qu'une considération limitée pour la Banque de France. Pour cette raison, Moreau ne l'aimait guère. « Ce personnage descendu d'un tableau de Van Dyck, disait-il, barbe en pointe et grand chapeau, a l'allure d'un compagnon des Stuart. Il est impérialiste et veut que la Banque d'Angleterre règne sur le monde. » Je partageais ce jugement de Moreau et pensais qu'il n'était pas bon de laisser le champ libre au complexe de supériorité de Montaigu Norman. L'homme était séduisant et j'étais devenu son ami. Mais je n'étais pas prêt à admettre qu'il prît en main la stabilisation du zloty avec des exigences politiques touchant à la frontière germano-polonaise. L'esprit de domination heurte mes sentiments profonds. C'est pourquoi je m'employai, avec l'accord de Moreau et de Poincaré, et grâce à mes relations amicales avec Strong, à intéresser la Banque fédérale pour équilibrer l'influence anglaise.

Après de longues négociations que je menai à Paris et à Washington, un accord intervint pour remettre l'économie polonaise sur des bases solides, sans contrepartie politique, mais au prix de sévères mesures de réorganisation interne. Les banques centrales garantirent conjointement la valeur du zloty stabilisée grâce aux emprunts que Blair émit sur les places internationales. Le contrat portant sur soixante-dix millions de dollars, gagé sur les recettes de douanes, fut signé à la fin de l'année. Je vois encore les ultimes négociations dans le bureau présidentiel. Le maréchal Pilsudski, sanglé dans sa vareuse militaire grise barrée de rouge, s'insurge contre nos exigences. Il refuse le taux de sept et demi. Nous nous levons, nous allons rompre. « Attendez un peu », fait-il. Nous nous asseyons à nouveau. « Voyons, nous dit le maréchal en souriant, vous m'accorderez bien un demi-point pour Wanda. » Wanda était sa fille. L'emprunt fut conclu à sept pour cent.

Comme rien d'important ne se fait aux États-Unis sans le concours des *lawyers*, nous nous étions adjoint les conseils d'un des plus brillants avocats de New York, John Foster Dulles. Je l'avais rencontré à la conférence de la paix et j'étais devenu son ami. J'appréciais sa grande compétence qui nous fut utile à

Varsovie et dans d'autres occasions. Mais, surtout, j'admirais en lui cette force de caractère et cette autorité morale qui rayonnaient déjà au-delà de son milieu professionnel. Aux États-Unis, un grand *lawyer* est un grand citoyen. Sa réputation s'étend d'elle-même et il peut, sans s'adonner activement à la politique, être appelé à jouer un rôle national. Tel était visiblement le destin de John Foster Dulles, homme très religieux, profondément convaincu que la liberté est essentielle à la civilisation. Je l'ai toujours connu décidé et inflexible dans sa résolution, conforme à l'image de lui que l'histoire a retenue, et en même temps généreux, bon vivant, ami chaleureux. Un jour, le monde découvrirait, aux côtés d'Eisenhower, sa puissante stature, symbole d'une volonté qui cristalliserait les passions contraires. Cette abstraction n'était pas le vrai Foster Dulles. L'homme que j'ai connu et aimé était pareil à bien d'autres, mais plus grand et plus droit que la plupart des autres.

Quelques mois après, en janvier 1928, j'étais à Bucarest où une situation politique et économique trouble avait affaibli là aussi la valeur de la monnaie, le leu, au point que le gouvernement roumain ne rencontrait plus le crédit qu'il recherchait sur les places européennes, en dépit de ses bonnes relations avec Paris et Londres. Les négociations que je commençai avec Vintila Bratianu furent conclues en février 1929 avec le Premier ministre Iuliu Maniu, chef du parti paysan, venu au pouvoir après deux crises ministérielles nées du désordre financier auquel il était urgent de mettre fin. L'emprunt de consolidation du leu fut une opération difficile, car même le marché américain, déjà touché par les symptômes avant-coureurs de la crise mondiale, ne put absorber la totalité des cent millions de dollars de l'émission, gagée pourtant sur la Caisse autonome des monopoles d'État roumain que nous avions fait constituer à cet effet. C'est dans ces conditions qu'intervint à Bucarest un personnage déjà légendaire à l'époque qui cherchait, peut-on dire, fortune dans le monde entier, après avoir établi une puissance financière sur le monopole des allumettes de son pays, la Suède : Ivar Krüger offrait de compléter la souscription à concurrence de trente millions de dollars, en contrepartie de l'attribution du monopole des allumettes en Roumanie.

Je connaissais cet homme inquiétant, bâti en force, qui portait son énigme sur son visage impassible, volontairement inexpressif. Il venait me voir chez Blair, à Paris, rue François-I<sup>er</sup>, s'asseyait dans un fauteuil et conversait avec moi, sans but. Un jour, il me dit : « Allons déjeuner. » Je pus percevoir un bref instant sa

vraie nature. « Vous savez, me confia-t-il, que j'ai une Société Krüger-Toll cotée à la bourse de New York. Je peux émettre des obligations et obtenir ainsi les monopoles d'État un peu partout dans le monde. Je vais commencer par acquérir le monopole polonais des allumettes, et ainsi de suite. » Son expression anglaise était plus forte : « *And there is no end.* » Je compris à ce moment qu'il lui arriverait malheur. Il n'y a pas de puissance sans bornes. Tout a une limite – qui est en tout cas la mort.

Je le rencontrai donc à nouveau dans cette affaire roumaine où, à lui seul, il nous proposait d'apporter ce que les groupes bancaires les plus puissants ne pouvaient obtenir sur les marchés européen et américain. Les conversations se poursuivaient à Paris, et elles n'aboutissaient pas. Un jour, il vit que nous étions prêts à rompre et nous dit alors : « Donnez-moi cinq minutes, et je vous rendrai une réponse définitive. » Il s'isola dans un coin du bureau et nous le vîmes tirer sa manchette empesée sur laquelle il se mit à griffonner avec son crayon. Tout le monde attendait dans un lourd silence. Après quelques minutes, Krüger revint vers nous : « Messieurs, je suis d'accord. » Dans le soulagement général, il n'était pas question de lui demander le sens de son étrange manège, mais un peu plus tard je lui dis : « Cela m'amuserait de savoir ce que vous avez bien pu écrire. – C'est très simple, me répondit-il, j'ai calculé que si je mettais une allumette en moins dans chaque boîte, je m'y retrouverais. »

Tout l'empire Krüger était fondé sur des spéculations aussi rapides et aussi empiriques, et personne en dehors de son créateur n'en connaissait la réalité et la consistance. Une telle accumulation de secrets est difficilement concevable aujourd'hui. Un seul homme pouvait alors tromper tout le monde à la fois. Je me méfiais pourtant de sa méfiance maladive. « N'utilisez jamais le téléphone », me disait-il, et il réglait ses affaires en taxi. Le jour vint où il ne put plus cacher la formidable imposture de sa richesse fictive bâtie sur un échafaudage de falsifications. Il se suicida à Paris en mars 1932. Les unes après les autres, ses entreprises géantes s'effondrèrent, ébranlant la finance mondiale, jetant partout la stupeur. La liquidation d'un tel désastre fut en soi une longue et considérable entreprise internationale à laquelle je me consacrai pendant l'année 1932 à Stockholm.

### **Banquier à San Francisco**

Dans l'intervalle, c'est-à-dire après la conclusion de l'emprunt qui devait stabiliser la monnaie roumaine, au début de 1929, j'étais revenu à New York où

Elisha Walker, à la recherche de nouveaux horizons, avait rencontré un autre financier de grande envergure en quête de partenaire à sa dimension. L'esprit de l'époque était encore à l'expansion, et l'euphorie générale masquait les signes, qu'on ne savait d'ailleurs pas interpréter alors, de la fin toute proche des années faciles. A l'autre extrémité des États-Unis, existait en effet un personnage hors du commun, Amadeo Giannini, fils d'émigrants génois, qui avait édifié à partir de la petite épargne de ses compatriotes de Californie le plus grand ensemble bancaire de la côte Ouest. Elisha Walker était fort et tout d'une pièce, Giannini était puissant et rusé. A soixante ans, sa taille imposante, sa crinière de lion grisonnante impressionnaient le public, et sa réussite paraissait celle d'un magicien. Les enfants italiens le suivaient dans la rue, car on le disait *gold touch*. Les deux hommes pensèrent que l'addition de leurs groupes respectifs donnerait à chacun une dimension mondiale. A l'époque, aucune loi n'interdisait de confondre les activités des banques de dépôt et des banques d'affaires. Ainsi naquit, en mai 1929, la grande Corporation Bancamerica-Blair présidée par Walker. J'en étais vice-président et j'allai à San Francisco.

Les premiers mouvements, amplifiés par le bruit que fit cette alliance, semblèrent confirmer nos espérances. La prospérité jetait ses derniers feux et les actions firent un bond vers la hausse. Elles ne devaient pas tarder à retomber aussi brutalement à la suite du krach d'octobre 1929 : de soixante dollars, elles reculèrent jusqu'à six dollars. Nous subissions la loi commune, mais une déconvenue plus sérieuse attendait Bancamerica-Blair. Walker n'avait pas fait faire d'expertise comptable lors de la fusion. A mesure que nous pénétrions dans le domaine de Giannini, il apparut que, dans le rapprochement, sa grande compagnie holding, la Transamerica, avait été très surestimée. Il fallait la remettre en ordre d'urgence, et comme Giannini parlait toujours de se retirer des affaires, Walker le convainquit d'aller au moins prendre de longues vacances sur un autre continent. Il promit de partir deux ans en Autriche et tint parole. Walker prit la présidence et moi la vice-présidence de Transamerica. Ce fut pour constater qu'une complète réorganisation était indispensable. Dans cette opération, nous fûmes aidés par un *lawyer* d'une compétence exceptionnelle : Donald Swatland demeura mon ami et j'eus recours à lui plus tard dans d'autres occasions, notamment lors de grands emprunts internationaux, où sa rectitude d'esprit et sa profonde compréhension des choses garantissaient que tout était bien dans l'ordre. Il était dit que j'aurais beaucoup à m'occuper dans ma vie de redresser des situations difficiles, mais j'avoue que je ne m'étais pas lancé dans cette entreprise californienne comme dans une mission de sauvetage. C'est pourtant ce qu'il advint.

Nous travaillâmes d'arrache-pied à assainir l'affaire et une fois ce résultat atteint, en 1932, nous décidâmes d'isoler Transamerica au sein du groupe et de rendre cette banque de dépôts indépendante des autres intérêts commerciaux du holding Giannini. C'était compter sans l'énergie et la ruse du vieux lutteur qui revint en Californie, rassembla les deux cent mille actionnaires – les « petites gens » qui avaient contribué à sa fortune –, et parcourut le pays en criant avec son sens inné de la dramatisation : « Les gens de Wall Street m'ont spolié et vont ruiner les honnêtes Californiens. » Le 13 février 1932, l'Assemblée générale le réélut président. Il reprit la tête de son empire. Elisha Walker et moi avions perdu la partie. Peut-être n'avons-nous pas eu de chance ou avons-nous manqué d'habileté. Une chose est sûre, c'est que le système bancaire que nous avions en vain essayé de maîtriser, puis de réformer, était malsain. Plus de trois mille banques fermèrent leurs portes en un an. Peu après, une loi fédérale devait rendre obligatoire la séparation des activités de dépôt et d'investissement. Il avait fallu pour cela que la crise fit de grands ravages et que Roosevelt, qui voyait juste et qui était décidé, fût élu président pour en sortir son pays.

J'ai vécu cette crise sur laquelle on a dit tant de choses. Vue d'aujourd'hui, je crois que ses causes étaient simples : un défaut de fonctionnement qui a provoqué une suite incalculable d'accidents. Les Américains déposaient leur argent dans les banques sous deux formes : le dépôt commercial, et le *saving* qui donnait un intérêt important pour des prêts d'une certaine durée. Lorsque la Bourse a commencé à baisser à New York à la fin de 1929 et que le commerce en a ressenti les contrecoups, le public s'est précipité aux guichets pour retirer son argent. Mais cet argent bien rémunéré, les banques l'avaient placé en hypothèques pour lesquelles il n'existait pas alors de système d'escompte. Comme il n'était évidemment pas possible de les réaliser toutes à la fois et du jour au lendemain, la machine du crédit américain se trouva bloquée du haut en bas. Et comme ce furent les prêts commerciaux que les banques mobilisèrent pour rembourser les épargnants, la spirale de la crise s'enfla, puis devint incontrôlable. Pour l'enrayer, le gouvernement créa la Banque de reconstruction qui eut l'autorisation d'escompter les hypothèques. Puis arriva le *New Deal* qui garantit les dépôts dans les banques et interdit à celles-ci de les utiliser pour financer des investissements. Comme toujours, la sagesse et les réformes n'intervinrent qu'au terme de grandes difficultés. Des mesures si simples, prises plus tôt, eussent-elles évité la grande crise? Poser cette question, c'est ignorer que les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise.

A San Francisco, j'ai gagné, puis perdu beaucoup d'argent. Je n'ai capitalisé que de l'expérience. A quarante ans, j'apprenais encore – j'ai d'ailleurs toujours eu l'âge d'apprendre. A Stockholm où je me rendis ensuite, comme je l'ai dit, pour relever les débris du trust Krüger, je vis les conséquences tragiques de la démesure et de la dissimulation dans les entreprises humaines. A Shanghai où j'allai vivre trois années, je découvris une civilisation dont j'ai à peine eu le temps de deviner les ressorts et de soupçonner les richesses. Sur la Chine, il faut être modeste et résister à la tentation de conclure. J'en dirai peu de choses. Je parlerai des Chinois que j'ai pu connaître. Mais auparavant, entremêlée dans la trame de ces actions successives qui me ramenaient toujours à traiter les problèmes des autres, j'évoquerai une histoire personnelle : la naissance d'un long et profond attachement qui a éclairé ma vie.

### **Investir en Chine**

C'était un soir d'août 1929 à Paris. J'avais à ma table un ménage italien. Lui était un homme d'affaires. Je voyais pour la première fois sa jeune femme qui était d'une grande beauté. Nous oubliâmes les autres invités.

Je crois que je puis faire remonter à cette première rencontre l'instant où se noua un amour partagé et indestructible. J'avais quarante-deux ans, elle à peine plus de vingt. Nous décidâmes bientôt que nous ferions notre vie ensemble. Or, sur ce chemin, bien des obstacles restaient à franchir. Silvia était mariée sous la loi italienne qui ne permettait pas le divorce. J'étudiai plusieurs solutions : le divorce pouvait être prononcé et le mariage conclu sous la loi soviétique. Nous nous arrê tâmes à cette solution. Nous nous retrouvâmes à Moscou le 13 novembre 1934 et tout se passa le plus simplement possible. Bien des années après, Mgr Henri Donze, évêque de Tarbes et de Lourdes et grand ami de la famille, nous maria à Lourdes même.

Nous allâmes vivre un an à Shanghai où j'étais venu pour la première fois en 1933. Ce fut encore Rajchman, homme de ressources infinies et dont l'influence pénétrait les cercles les plus fermés et les plus lointains, qui m'avait ouvert les portes d'un monde inconnu. Ce monde, la Chine, lui était devenu familier à



l'occasion de missions techniques que la S.D.N. lui avait confiées. Ses réussites dans les domaines de l'hygiène et de l'éducation avaient été si remarquables que le ministre des Finances, T. V. Soong, avait demandé qu'il revînt en 1933 comme conseiller du gouvernement. En fait, Rajchman exerçait déjà une influence personnelle très forte dans un pays par lequel il était littéralement fasciné et qu'il souffrait de voir inorganisé, sous-équipé, à la merci de l'agression japonaise. Il avait doublement ressenti l'invasion de la Mandchourie parce qu'elle humiliait ses amis chinois et parce qu'elle menaçait la paix dans le monde. L'existence même de la S.D.N. était en jeu, et ceux qui avaient participé à sa fondation ne pouvaient la laisser battre en brèche par la montée des fascismes.

Rajchman s'employait de toutes ses forces à donner à la Chine une structure économique solide et il avait obtenu que Salter vînt conseiller Soong pour la création d'un organisme central de reconstruction : ce fut le *National Economic Council* <sup>3</sup>, institué en 1931, où s'élaborèrent des travaux d'équipement pour les routes, l'agriculture, l'éducation, la santé, etc. L'efficacité de ces hommes de bonne volonté fut telle que le Japon s'en émut et se mit en travers de leur mission à Genève même. Mais Soong veillait et les protégeait, car toute son énergie était tendue vers la lutte contre le Japon. Sur ce point, il n'était pas en plein accord avec le chef du gouvernement, son beau-frère, le général Chang Kai-shek. Ce dernier donnait la priorité à l'extermination des communistes, combat où s'usaient l'armée et les finances de la Chine. Soong démissionna en 1933, mais restait à la tête du Conseil national économique. Il voyagea en Amérique et en Europe où je le rencontrai. A Genève, il demanda, sur l'avis de Rajchman, que l'on m'envoyât pour mettre sur pied un plan de reconstruction capable d'attirer des capitaux chinois et internationaux. Mais la S.D.N. n'osa pas surmonter l'objection japonaise et ce fut à titre privé que j'acceptai la mission proposée.

Quand j'arrivai à Shanghai, je sus vite que je ne comprendrais pas les Chinois, et que d'ailleurs là n'était pas le problème. Je me trouvais en face d'hommes qui me parurent beaucoup plus intelligents et subtils que les Occidentaux, très différents en tout cas. Cette différence les rendait méfiants et ils avaient, à vrai dire, beaucoup souffert dans leur orgueil de la force et des entreprises envahissantes des Européens. Il était donc beaucoup plus important de leur inspirer confiance que de les comprendre. Le secret de la confiance je ne l'ai pas découvert au contact des Chinois, mais il m'a grandement servi dans mes rapports avec eux : mettre ses actes en conformité avec ses paroles, afin qu'il n'y ait jamais de différence entre ce que l'on dit et ce que l'on fait. Je crois que la

même règle vaut pour tous les peuples, quoi qu'en pensent les habiles – et en Chine moins qu'ailleurs il ne faut pas chercher à être trop habile. Quand vous avez créé la confiance et établi, ce qui est essentiel, de bonnes relations personnelles, alors tout devient simple et il n'y a pas de malentendu. Je me fis des amis chinois qui me donnèrent toujours les meilleurs conseils et facilitèrent grandement mon action.

Le premier de ces conseils fut celui-ci : « Il est inutile d'essayer de placer des capitaux étrangers en Chine sans l'accord et la participation des Chinois. » Assurément, trop d'entreprises européennes dans le passé avaient traité la Chine comme un territoire colonial et le gouvernement nationaliste se fondait sur la volonté populaire d'indépendance et de dignité. Mais il était vrai aussi que l'on ne pouvait garantir le paiement des emprunts qu'en associant des Chinois aux opérations financières – et parmi ces Chinois, en premier lieu les dirigeants. En fait, tout était à créer, car il n'y avait à Shanghai, capitale des affaires et de l'argent, que des banques de dépôts où les Chinois du Sud amassaient leurs économies, et aucune banque capable d'émettre des emprunts. Pour ces raisons à la fois techniques et psychologiques, j'estimai qu'il fallait créer une banque entièrement chinoise qui participerait à l'émission d'obligations sur les marchés occidentaux. Ainsi, l'intérêt des Chinois aux succès de ces opérations dont dépendait la modernisation du pays serait égal à l'intérêt des autres. En juin 1934, j'avais obtenu la participation d'un grand nombre de banques chinoises, dont la puissante banque de Shanghai et de Hong-Kong, à la China Finance Development Corporation qui avait pour objet d'apporter des capitaux à long terme aux entreprises commerciales et industrielles publiques et privées.

La China Corporation connut un essor remarquable, principalement dans les domaines où les investissements étaient les plus lourds et les plus urgents, celui des chemins de fer. J'estimai qu'avant de financer des industries, il était nécessaire de réorganiser et de développer les moyens de transport dans un pays paralysé par son immensité même et fragmenté économiquement par l'insuffisance ou le déclin de ses voies ferrées. La Corporation obtint des crédits en Europe et en Chine pour plusieurs projets, dont ceux du Shanghai-Hongchow-Mingoo Railway et du chemin de fer du Sseu-tchouan, voies de pénétration importantes. La guerre de 1939 interrompit un programme en pleine expansion. Moderniser la Chine n'était pas au-dessus des forces humaines ni des ressources matérielles et financières disponibles à l'intérieur ainsi qu'à l'étranger, à condition que l'on créât les instruments élémentaires qui manquaient à la planification des besoins et à la mobilisation des ressources, tels que le Conseil économique imaginé par Salter et la Banque de développement que j'avais créée.

A condition, aussi, que l'on mît avec soi et les Chinois et le temps.

Sans doute, à leur échelle du temps, les Chinois étaient engagés dans un processus révolutionnaire dont ceux qui avaient vécu l'ère de Sun Yat-sen mesuraient l'importance historique. La nation tout entière communiait dans le culte du fondateur de la république dont le splendide mausolée, élevé près des tombeaux des Ming, était un lieu de pèlerinage. A la même heure, chaque semaine, des centaines de millions de Chinois honoraient celui qui les avait délivrés de l'esclavage. Ses portraits étaient partout et l'on récitait ses préceptes jusqu'au fond des provinces : l'indépendance dans la souveraineté totale, la démocratie totale et le bien-être public. Le progrès économique, l'industrialisation étaient les mots d'ordre du parti du peuple, le Kuomintang. Quand j'arrivai, dix ans ne s'étaient pas écoulés depuis que Sun Yat-sen avait ramené de Moscou le communiste Borodine, devenu son conseiller politique. Le ferment de la révolution s'était répandu partout. Mais, avec Borodine, Sun avait installé un jeune conseiller militaire, Chang Kai-shek, formé aux écoles de guerre japonaises. Bien qu'il eût été aussi instruit à Moscou, Chang était demeuré profondément chinois. A la mort du maître, il évinça Borodine et prit la tête d'une révolution nationale. En 1927, il avait installé son pouvoir à Pékin et entrepris la lutte contre les provinces restées communistes dans le Kiang-si. Depuis, il s'acharnait à réduire ces cent mille kilomètres carrés insoumis, après avoir conclu un mauvais armistice avec les Japonais.

Chang était le maître incontesté de l'armée et régnait souverainement sur la Chine, du moins sur cette moitié du pays qui reconnaissait le pouvoir de Nankin. Je savais que je ne pourrais aboutir à rien sans son accord et j'allais le voir dans sa maison sur le Yang-tsé où il vivait à bonne distance des intrigues de la capitale, dans une simplicité quelque peu hautaine. Il ne s'exprimait qu'en chinois, et son interprète toujours présente était sa femme qui veillait sur sa carrière et son image dans le public. Elle était en fait, comme on le verra, beaucoup plus. Je me souviens d'une réflexion de son mari qu'elle me traduisit un jour : « Le général pense que vous feriez un excellent général. Mais il a un reproche à vous faire : vous êtes trop faible avec vos amis. » De tous les dirigeants de la Chine d'alors, il était le plus oriental, le moins ouvert aux courants extérieurs. Pourtant, sous l'influence de sa femme, il s'était converti au christianisme, mais sa vraie morale était un néo-confucianisme qui s'exprimait dans un « mouvement de la nouvelle vie » dont les préceptes étaient répandus dans tout le pays. Un autre jour, M<sup>me</sup> Chang me dit : « *The general likes you. He says there is something Chinese in you*<sup>4</sup>. » Par là, je devais comprendre qu'il était d'accord avec moi.

M<sup>me</sup> Chang était la troisième fille d'un pasteur baptiste, M. Soong, dont tous les enfants avaient été éduqués aux États-Unis. May Ling Soong était diplômée de Wellesley College. Grande et belle, elle avait une emprise considérable sur le général. Elle partageait les risques de sa vie aventureuse et agissait souvent en son nom. La fille aînée des Soong était M<sup>me</sup> Kung. Plus encore que par sa beauté et son esprit, j'étais impressionné par son ambition et son habileté. Elle avait épousé un aristocrate riche, le soixante-treizième descendant de Confucius, ancien élève de Yale et avait fait de lui un ministre des Finances. Car les Soong étaient une famille abondamment pourvue de talent et d'appétit de pouvoir. M<sup>me</sup> Kung était supérieurement intelligente et c'est elle qui avait organisé le mariage de ses sœurs. La seconde, la plus belle et la plus passionnée, était devenue la femme de Sun Yat-sen. Militante sincère, elle continua la lutte après la mort du maître et mena dans l'aile gauche du Kuomintang l'opposition à Chang Kaï-chek. Engagée par son mariage à la tête du pouvoir révolutionnaire en Chine, elle y demeura fidèle puisqu'elle siégera longtemps encore auprès de Mao Tsé-toung comme vice-présidente de la République, tandis que l'orgueilleuse M<sup>me</sup> Chang partageait jusqu'au bout l'exil du vieux généralissime dans le réduit de Formose. Ces femmes exceptionnelles ont forcé le destin, c'est en elles que résidaient le pouvoir et l'autorité de la Chine lorsque j'y ai séjourné.

Leur frère, T. V. Soong, était comme elles de bonne race, grand, massif, très intelligent. Occidental d'allure et de raisonnement, son éducation à Harvard l'avait ouvert aux idées modernes. En quelques années, il donna à la Chine son premier budget organisé, sa première monnaie unique, sa première banque centrale. L'étendue de ses relations dans le monde entier fit de lui un des personnages clés de son temps. Rien ne se réalisait en Chine qui n'eût son accord et où sa famille n'eût son intérêt. La China Corp. comptait parmi ses principaux actionnaires les Soong et leurs alliés. La notion de domaine public n'était pas encore tout à fait dégagée des idées dynastiques et la longue marche vers la démocratie était à peine commencée.

S'il m'était facile de traiter avec T.V. Soong dont la culture était européenne, je n'en finissais pas d'apprendre l'art de négocier avec les hommes d'affaires chinois traditionnels. Je mis longtemps à comprendre qu'en Chine il ne faut pas demander la réponse, mais la deviner. La méconnaissance de cette règle manqua de faire échouer le projet de la China Corp. pour lequel j'avais, comme je l'ai dit, réuni le concours des banques de Shanghai. Quand l'accord fut général, je décidai de conclure et les documents finaux furent établis. Il fallait fixer une date pour la signature. Je commençai par aller voir M. Cheng qui était à la tête de la grande Bank of China. Sa réputation et son influence étaient dominantes à

l'époque et nous nous étions rencontrés nombre de fois pour discuter cette affaire. Sans doute, je ne lui avais jamais demandé explicitement de s'engager, mais puisqu'il fallait passer aux actes, il aurait l'occasion de me dire oui ou non. « M. Cheng, lui dis-je, nous proposons que la signature ait lieu dans dix jours, si vous le voulez bien. – Ah! justement, je serai absent ce jour-là, c'est le mariage de ma fille. » J'avancai une autre date, mais malheureusement il devait entrer en clinique. Pour combien de temps, il ne pouvait le dire.

Je pris congé de lui avec le sentiment qu'il n'était plus disposé à créer la Corporation. J'allais voir un vieux Chinois, M. Li Yu Ying, qui parlait français et me conseillait parfois sur la manière de traiter avec ses collègues. Je lui racontai ma conversation avec M. Cheng et lui demandai son avis. M. Li Yu Ying m'observa avec étonnement : « Voyons, je croyais que vous compreniez la Chine, cela fait un certain temps que vous êtes là. Est-ce que M. Cheng vous a dit non? Alors, vous ne comprenez pas les Chinois. M. Cheng ne vous donnera pas de réponse précise si vous n'allez pas le voir trois fois de suite, parce que ce serait un manque de courtoisie. Alors, vous devez retourner le voir et lui poser à nouveau la question. A la fin, puisqu'il n'a pas dit non, il dira oui, mais il faut d'abord lui demander trois fois. » Les choses se passèrent ainsi et la Banque fut créée. Cette leçon n'a pas été perdue pour moi, car il y a du Chinois dans beaucoup d'Anglais, de Français, et d'Européens en général.

J'habitais Shanghai, dans la concession française, qui était quelque chose comme Cognac plus les Chinois. Les Français avaient l'art de reconstituer des sous-préfectures dans leurs établissements les plus lointains. Les tramways, les loteries, les restaurants donnaient l'atmosphère provinciale. D'entreprises, très peu. Mais, de l'autre côté de la rue, la concession anglo-américaine contrastait par son activité, ses grandes firmes d'import-export, ses entrepôts remplis de cotonnades et les flottilles de bateaux sur le Yang-tsé. Dominant l'ensemble, la Bank of China de M. Cheng. Sans doute, les capitaux français étaient partout présents, mais invisibles et brassés par les entrepreneurs Chinois et Anglais. J'étais installé là, sous la raison sociale Monnet-Murnane and Co, firme que j'avais créée à New York avec un ami habile dans les affaires et qui travaillait surtout à ce moment-là en liaison avec la China Finance Development Corp. En janvier 1936, il m'apparut que je serai plus utile à New York et nous quittâmes ce monde fascinant sans l'avoir pénétré : plusieurs vies n'y eussent pas suffi.

A New York, je m'occupai avec Murnane de diverses affaires dont je n'ai

gardé qu'un faible souvenir. Autant dire que je m'ennuyais dans des activités financières internationales qui m'eussent paru vastes et enrichissantes dix ans auparavant. Maintenant, je trouvais que leur mécanisme était monotone et leur champ trop étroit. Toute mon attention allait aux périls qui s'amoncelaient sur l'Europe et menaçaient la paix du monde. L'impuissance de la S.D.N. à régler les problèmes les plus simples comme à sanctionner les agressions les plus odieuses me montrait que nos efforts avaient été insuffisants. L'arbitrage avait échoué devant la violence. Les plus grands moyens économiques que nous avions pu mettre en œuvre n'avaient pas suffi à vaincre la pauvreté et l'injustice. La peur était partout. Je ne savais pas ce qu'on pourrait encore faire pour arrêter cet engrenage et défendre la liberté, mais j'étais prêt à me rendre utile là où l'on pouvait l'être.

<sup>1</sup> Bureau international du travail.

<sup>2</sup> Fonds des Nations unies pour l'enfance. En anglais : *United Nations International Children's Emergency Fund*.

<sup>3</sup> Conseil économique national.

<sup>4</sup> Le général vous aime bien. Il dit qu'il y a quelque chose de chinois en vous.

## 6.

### Les armes de l'alliance (1938-1940)

#### **Mission auprès de Roosevelt**

Nous dînions chez Murnane à Long Island, un jour de septembre 1935, quand Foster Dulles arriva avec la nouvelle des décrets contre les Juifs que Hitler venait de prendre en Allemagne. « L'homme qui est capable de faire cela fera la guerre, dis-je à mes amis. L'esprit de discrimination et de domination ne connaît pas de limites. » Si cet épisode, entre tant d'autres oubliés, est resté dans ma mémoire, c'est parce qu'il fixe l'instant où j'ai su que le nazisme portait irrésistiblement en lui la guerre, comme le typhon porte la ruine. Plus tard, un autre épisode me parut aussi plein d'une signification sinistre. J'étais à New York avec l'ancien chancelier Brüning. C'était en mars 1936. Dans le *New York Times*, nous lûmes que Hitler venait d'occuper la rive gauche du Rhin. L'ancien homme d'État allemand réagit aussitôt : « Il faut que les Alliés entrent en Allemagne, sinon il y aura tôt ou tard la guerre. » Il s'expliqua : « Si vous ne réagissez pas, Hitler se croira invincible et l'armée allemande sera persuadée qu'il a toujours raison. » L'avis était sage, mais les choses allèrent autrement. Les Anglais ne voulurent pas agir – et les Français n'agissaient pas alors sans les Anglais.

Je n'étais pas dans les affaires publiques, mais grâce à mes voyages et à mes contacts variés, j'étais mieux placé que bien des hommes de gouvernement pour voir ce qui leur était dissimulé par leurs services, ou par leur propre optimisme, ou au contraire la peur d'une écrasante responsabilité. Il suffisait d'ouvrir les yeux pour mesurer l'état d'impréparation matériel et moral des alliés. Je n'avais pas de peine à déterminer, comme je l'avais fait jeune homme en 1914, où était la faiblesse des démocraties et où il fallait cette fois-ci faire porter l'action. Bien des controverses étaient développées au grand jour entre les partisans de telle ou telle forme de défense nationale. Certaines, comme celles qui concernaient le rôle des chars dans la guerre moderne, étaient d'ordre stratégique, et, ainsi que l'avenir devait le montrer, nous ne manquions pas de chars. Mais nous ne sûmes pas les utiliser comme le commandant de Gaulle l'avait lucidement préconisé.

En revanche, notre infériorité était réelle et grave, en quantité, dans le domaine des avions. Un voile de silence recouvrait cette situation, alors même que Hitler et Goering annonçaient orgueilleusement la naissance de la Luftwaffe. En 1937, ils possédaient déjà mille chasseurs Messerschmidt plus rapides qu'aucun appareil français et anglais. Cette même année, à Paris, le rapporteur de la commission de la Défense nationale du Sénat déclarait : « L'aviation allemande est à même de survoler le ciel français en toute impunité. »

Au début de 1938, je rencontrai Daladier, ministre de la Défense, chez des amis communs où m'avait conduit Pierre Comert. C'était un homme très estimable, humain, pour lequel j'avais de l'amitié. S'il n'a pas été à la hauteur des événements qui se préparaient, je n'oserais le lui reprocher. Qui pouvait se dire à la hauteur du cataclysme voulu, dirigé contre tous, par la brute nazie postée en face, prête à tout ? Le seul tort de Daladier, et de la grande majorité des gouvernants occidentaux, est d'avoir compris trop tard que Hitler ne s'arrêterait jamais. Mais du jour où il en fut convaincu, il mit toute sa détermination à préparer la défense. A partir de janvier 1938, je fus témoin de ses efforts désespérés pour rattraper notre infériorité aérienne, aidé en cela par Guy La Chambre, son jeune ministre de l'Air, discret et non moins obstiné. L'ambassadeur américain à Paris, Bullitt, suivait avec anxiété les événements qui menaçaient la liberté non seulement en France, mais dans tout l'Occident. Parce qu'il se souvenait de mon action pendant la guerre 1914-1918, et notamment du redressement que nous opérâmes lors du déséquilibre des forces sur les mers, il me consultait à propos du déséquilibre actuel dans les airs qui nous paraissait à l'un et à l'autre aussi grave et sans doute aussi décisif.

Ayant pris la mesure de la situation et des difficultés à vaincre, Bullitt me persuada que mon expérience devait s'employer là et il m'introduisit dans le groupe d'hommes qui s'étaient mis à l'œuvre. Pendant le printemps fut rédigée une « Note sur la création d'un potentiel industriel aéronautique à l'étranger situé hors de portée des attaques ennemies ». Toutefois, au cours de ces mois, rien n'aboutissait et il fallut la crise de Munich en septembre pour déclencher l'action. A peine rentré de cette conférence dont il avait souffert toute l'humiliation, et qui n'était pas pour lui ce soulagement que ressentirent tant de ses concitoyens, Daladier me convia à déjeuner avec Guy La Chambre et Bullitt. « Si j'avais eu trois ou quatre mille avions, il n'y aurait pas eu de Munich », nous dit-il. J'appris alors que le général Vuillemin avait écrit le 26 septembre au ministre de l'Air que la France disposait de six cents avions de combat, inférieurs en performance aux Messerschmidt allemands, et dont seulement dix-sept avaient des caractéristiques modernes. Daladier était parti pour Munich avec cette certitude :



« Les Allemands peuvent bombarder Paris à leur guise. » Ce 3 octobre 1938, le président du Conseil était décidé à m'envoyer d'urgence parler à Roosevelt.

Bullitt câbla aussitôt au chef de la Maison-Blanche : « La situation est si grave que je dois vous la décrire de vive voix. L'homme qualifié pour traiter cette question d'avions est Jean Monnet, un ami intime de longue date en qui j'ai confiance comme en un frère. » Le 13 octobre, il était à Washington et m'appelait : « Le président vous attend. Venez discrètement. » Le 19, j'arrivai à New York et pris directement le train pour Hyde Park, la maison de famille de Roosevelt, au bord du fleuve Hudson où le président passait quelques jours de vacances. C'était une vieille demeure patricienne où régnait la plus grande simplicité. Les enfants y étaient nombreux et la table était toujours ouverte à des hôtes de passage. Si je fus impressionné par cette première rencontre avec Roosevelt, le protocole n'y était certes pour rien. Le président me reçut dans son bureau qui était une des plus petites pièces de la maison, celle où, enfant, il travaillait déjà. Derrière une grande table, l'homme tendait les mains à son visiteur avec un sourire d'accueil et s'excusait de ne pas se lever. Il était dans son fauteuil roulant, les jambes prises dans un appareil. Sa maladie n'affectait en rien son intelligence, qui était d'une rare ampleur, ouverte à tous les problèmes de son grand pays, mais toujours dans une perspective mondiale. Roosevelt voyait les États-Unis par rapport au monde et, à ses yeux, les périls qui s'accumulaient sur l'Europe mettaient en danger la démocratie dans le nouveau comme dans l'ancien continent. C'est pourquoi il accueillait un Français dont il savait peu de choses, mais la seule qui lui importait : cet étranger venait avec des idées sur la manière de résister ensemble à l'adversaire commun.

Hitler n'était pas encore l'adversaire déclaré du peuple américain – cela ne viendrait que trois ans plus tard –, mais déjà Roosevelt le considérait comme le pire ennemi de la liberté, donc des États-Unis. Quelques jours avant ma visite il avait été terrifié, me dit-il, par le violent discours de Nuremberg. Pour lui, Munich ouvrait le chemin de la guerre. Il était décidé à éviter à son pays d'avoir jamais à céder devant la menace, comme avaient dû le faire la France et l'Angleterre. Pour cela, il fallait acquérir une supériorité militaire écrasante. Déjà, il avait mis tout le monde au travail autour de lui. Mais, dans le moment présent, la clé de la situation était la puissance aérienne. Il était persuadé que si les États-Unis avaient eu cinq mille avions dans cet été 1938, et la capacité d'en produire dix mille par an, Hitler n'aurait pas osé agir comme il l'avait fait. Sans doute, reconnaissait-il, il devait tenir grand compte du courant isolationniste aux États-Unis et, en cas de conflit, le *Neutrality Act* <sup>1</sup> générerait sérieusement sa décision de fournir des avions à la France et à l'Angleterre. Mais nous étions là,

me dit-il, précisément pour trouver les moyens de surmonter cet obstacle.

« Nous estimons, ajouta-t-il, que les Allemands peuvent sortir quarante mille appareils par an, la Grande-Bretagne avec le Canada vingt-cinq mille et la France quinze mille. Les vingt à trente mille avions supplémentaires qui assureront la supériorité décisive sur l'Allemagne et l'Italie doivent être trouvés ici, aux États-Unis. » En même temps qu'il énonçait ces chiffres, Roosevelt les jetait sur un papier à en-tête de la Maison-Blanche. A la fin de l'entretien, je lui demandai s'il voulait bien me laisser ce papier en souvenir. Sans une hésitation, sans même s'inquiéter de ce que j'en ferais, il me le tendit. Ce gage d'une si exceptionnelle confiance accordé à un visiteur qu'il voyait pour la première fois a malheureusement disparu avec toutes mes archives de l'époque, brûlées par ma famille à Cognac lors de l'occupation allemande.

Nous en vîmes à examiner les moyens de fabriquer les avions destinés à être vendus aux Européens, et cela dans l'hypothèse probable d'une guerre déclarée qui obligerait les États-Unis à mettre l'embargo sur les sorties d'armes. Le président apporta ces précisions : « Trois usines pourraient être construites, travaillant chacune avec trois équipes de huit heures, ce qui permettrait une production de cinq mille appareils par an. En ce qui concerne l'embargo, il y a une manière de le tourner, c'est de situer au Canada les usines de montage. » Roosevelt dessina alors une carte de la frontière nord-est et me montra l'endroit où il localiserait ces usines, près de Montréal. Tant de précision attestait l'importance qu'il attachait à ce problème et me convainquit qu'avec un tel interlocuteur nous parlions et nous parlerions bien toujours de la même chose, ce qui est la première et peut-être la seule règle pour se comprendre.

Avant de nous séparer, Roosevelt téléphona à Morgenthau, secrétaire au Trésor, pour qu'il nous reçût aussitôt, Bullitt et moi. Nous revîmes à Washington par le train et, le samedi 22 octobre, nous dînions chez Morgenthau. C'était un homme solide, travailleur, et quelque peu difficile. Sa qualité principale, qui lui assurera une place dans l'histoire de ce temps, était son dévouement total à Roosevelt dont il exécutait les instructions avec loyauté dans un poste de grande importance où il demeura douze ans. De plus, il était engagé de tout son être dans la lutte contre le nazisme dont il voulait extirper les racines, jusqu'à proposer, après la victoire, de faire de l'Allemagne un grand pays

agricole inoffensif. Morgenthau était disposé à aider les démocraties européennes, mais il sursauta quand je lui expliquai ce que je venais chercher : « Le gouvernement français souhaite passer une première commande de mille sept cents avions, pour un montant que j'évalue à quatre-vingt-cinq millions de dollars. – D'après ce que je sais, répliqua Morgenthau, il est absolument impossible à votre gouvernement de trouver ces devises dans ses comptes extérieurs en une année. » Mais Bullitt avait une idée : « Quatre milliards d'or ont fui la France depuis quatre ans. Une partie doit bien être aux États-Unis, et le gouvernement américain pourrait nous aider à retrouver ces fonds, dans le cadre de l'accord tripartite de 1936, si vous décidez le contrôle des changes et la déclaration obligatoire des avoirs à l'étranger. – Excellente suggestion », répondit Morgenthau. Puis s'adressant à moi : « Mais vous ne devrez pas craindre d'avoir à envoyer mille personnes en prison. Si vous avez le courage de faire quelque chose comme cela, votre pays est tiré d'affaire. Sinon, à quoi bon parler d'investir dans les avions ou dans quoi que ce soit? »

Les jours suivants, la Trésorerie américaine se livra à des évaluations. Il y avait environ un milliard de dollars de capitaux français aux États-Unis, dont cinq cents millions « flottants » pouvaient être mobilisés. Les devises ne manqueraient donc pas pour cette opération dont dépendait peut-être la survie de la France. En même temps, je m'informais des types d'appareils disponibles et des possibilités de placer les commandes. Là encore, Morgenthau m'ouvrit les portes les plus confidentielles, mit à ma disposition des officiers de la marine – car, à cette époque, l'aviation de guerre était un faible appendice de la force navale américaine. Les conclusions de mon enquête, que je communiquai à Daladier dès mon retour à Paris le 4 novembre, étaient relativement encourageantes. A condition de se limiter à un ou deux types d'avions existants, l'industrie américaine pouvait nous livrer en 1939 le nombre de bombardiers et de chasseurs demandé, les premiers arrivant en avril si les commandes étaient passées avant la fin de l'année en cours. Daladier, réconforté par cette perspective, était prêt à réquisitionner les capitaux flottants. Mais la situation n'était plus la même qu'à mon départ : depuis trois jours, Reynaud était installé aux Finances.

Il m'a toujours été difficile de prendre la mesure de Paul Reynaud que j'ai connu dans des circonstances diverses audacieux, ou irrésolu, responsable, ou léger, imaginatif, ou conservateur. Probablement, l'essentiel de son tempérament actif s'exprimait dans son éloquence qui était claire, vigoureuse, et par laquelle il pensait infléchir l'événement. Grand patriote, il ne ménagerait pas les appels à l'esprit de résistance et à la conscience universelle qui trouvèrent audience en

France, et plus encore peut-être chez nos alliés. Mais quand il s'agissait de se donner concrètement les moyens de la résistance et, dans ce cas particulier, de saisir l'occasion que nous offrait l'Amérique, il devenait hésitant, arguait que nos réserves ne le permettaient pas et qu'il ne fallait pas dilapider notre or. Son mot d'ordre était : « Défendre le franc, c'est défendre la France. » Quant à mobiliser les capitaux évadés, ses conceptions libérales y répugnaient. De leur côté, les militaires affirmèrent que les modèles français étaient supérieurs aux américains, et les partis de gauche qu'il fallait faire travailler l'industrie nationale. Mais Daladier ne lâcha pas prise. Le 9 décembre, il me convoqua et, en présence de Guy La Chambre et de Reynaud, il me demanda de repartir à Washington avec un spécialiste, le colonel Jacquin, pour commander mille avions à livrer avant juillet 1939. Du paiement, il faisait son affaire. Je devais exiger des qualifications techniques très hautes, définies par nos militaires.

Malheureusement, les appareils correspondants étaient des prototypes encore secrets que le chef d'état-major de l'air, le général Arnold, refusa formellement de nous montrer. J'alertai Morgenthau, qui venait d'être chargé par le président de suivre le problème des fournitures d'armes à l'étranger. Il se serait passé de cette tâche délicate, mais il savait quelle importance elle avait dans les plans à long terme de Roosevelt, au point que les moindres aspects de ma mission étaient portés à la connaissance du chef de la Maison-Blanche. C'est ainsi que Morgenthau vint le trouver et lui dit : « Si c'est votre théorie que l'Angleterre et la France sont notre première ligne de défense, accordez à Monnet du matériel convenable. Sinon, dites-lui qu'il peut rentrer chez lui. Donnez à Arnold l'ordre de montrer ces avions, et invoquez la raison d'État. » Nous étions le 21 décembre. Au milieu de janvier, le général Arnold n'avait pas cédé. « Si le président des États-Unis veut que ces prototypes soient vus par des Français, dit-il à Morgenthau, eh bien, que le président ne compte plus sur le dévouement à toute épreuve du chef de son aviation. » Mais Roosevelt était déterminé. S'il lui paraissait normal que chacun s'exprimât en conscience, il savait qu'il aurait le dernier mot. C'est ainsi que fonctionne le système de gouvernement américain, avec lequel il vivait en parfaite harmonie. Il y a un temps pour la discussion, puis vient le moment de la décision qui trouve tout le monde réuni. Le 16 janvier, Roosevelt estima que ce moment était arrivé dans notre affaire, et il communiqua ses ordres écrits au général Arnold qui s'inclina.

Nos difficultés n'étaient pas finies. Le 23 janvier, la presse annonçait qu'un prototype *restricted* de l'armée, le D.B. 7, s'était écrasé à Los Angeles dans un

vol d'essai. Il y avait un Français à bord. En effet, Jacquin et son adjoint, le capitaine Chemidlin, s'étaient rendus aux usines Douglas, aussitôt reçue l'autorisation d'inspecter le fameux bombardier secret. Chemidlin était monté à bord et apparemment le pilote américain, piqué par ses remarques, avait trop poussé l'appareil qui se mit en vrille. Par miracle, Chemidlin n'eut qu'une jambe cassée et, parmi tous ceux qui se précipitèrent à son secours, Jacquin, sous le coup de l'émotion, lui parla en français.

Les isolationnistes l'apprirent, puis tempêtèrent au Sénat et dans le pays. Roosevelt dut s'expliquer auprès du Congrès et devant la presse. Il avait choisi sa ligne de défense : « Oui, nous vendons des avions aux Français. C'est une excellente affaire pour notre industrie aéronautique qui est en sommeil et qui sera stimulée par ces commandes. » En fait, il donnait là une des raisons essentielles de l'intérêt qu'il portait à l'objet de ma mission. Au-delà de l'aide immédiate que le gouvernement américain consentait à des démocraties menacées en première ligne, seules les commandes européennes pouvaient remettre en route une production militaire américaine difficile à réveiller dans le climat de fausse sécurité entretenu par les isolationnistes.

Tel était l'objectif à long terme de Roosevelt : utiliser en public l'argument de la solidarité des peuples libres, mais aussi celui de l'intérêt américain, et faire que dans la réalité, progressivement, la solidarité devînt totale et l'intérêt commun. C'est ce à quoi il travaillait sans relâche, prudemment mais obstinément, dans un pays mal préparé à une entreprise historique de cette ampleur. Et c'est en quoi nous nous étions compris dès le premier instant. Les commandes que je pus finalement conclure portaient sur près de six cents appareils modernes, avec une option ferme sur quinze cents autres pour le début de 1940. Le potentiel aéronautique américain qui était par là même mis en mouvement sans bruit, sans débat prématuré au Congrès, ne cesserait plus de progresser, et deviendrait un jour le formidable arsenal des Alliés. Mais, cela, Roosevelt ne pouvait pas encore l'exprimer publiquement. Il avait d'abord à surmonter au Sénat l'obstacle du *Neutrality Act*, puis à préparer, par une patiente pédagogie, tout un peuple. Combien cette tâche serait difficile, il s'en rendit compte une fois de plus lorsque, le 31 janvier, recevant la commission sénatoriale de la Défense pour cette affaire d'avions, il prononça la fameuse phrase : « Les frontières des États-Unis sont sur le Rhin. » Devant les réactions de sénateurs qui alertèrent l'opinion, il dut démentir avoir employé une telle formule que des témoins dignes de foi avaient pourtant bien entendue.

Je revins en mars à Paris où je repris mes affaires. Mais je ne devais plus m'éloigner beaucoup de cette préoccupation que je partageais avec un groupe d'hommes qui ne doutaient plus que la guerre fût proche et que la maîtrise des airs en déterminerait le cours, et un jour l'issue. Je retrouvais en moi l'intime conviction qui m'avait animé en 1914 : il y a toujours dans une situation de conflit un point qui fait la différence entre la victoire et la défaite. Ce point ne se situe pas nécessairement au cœur de la bataille la plus sanglante, là où les masses s'affrontent et ont peine à se départager. Le contrôle des océans a apporté la décision en 1917, celui des airs l'apporterait un jour que nous ne pouvions encore prévoir et après de dures batailles puisque, malheureusement, il n'avait pas été assuré assez tôt pour dissuader l'agresseur.

Je savais aussi que cette négligence serait longue à réparer parce qu'elle était la résultante d'attitudes qui ne changeraient pas du jour au lendemain, même lorsque les yeux seraient ouverts. Si nous avions pu surmonter le péril de la guerre navale à outrance en 1916, cette fois-ci l'écrasement des armées, des villes françaises et anglaises, serait-il évité à temps ? J'en doutais. Comme frappés de stupeur, les responsables militaires voyaient la disproportion et ne faisaient rien. « Avec notre aviation, pouvons-nous protéger le territoire ? » demandait le ministre de l'Air français à son chef d'état-major au début de 1939. « Petitement », répondait celui-ci. Mais il ajoutait qu'il n'aurait que faire d'avions supplémentaires, faute de hangars et de pilotes. Je ne pouvais manquer d'être frappé par le contraste entre cet état d'esprit et celui qui régnait chez les dirigeants américains au même moment. Le mot « petitement » n'y avait pas cours. Il était clair dans mon esprit que la machine que j'avais vue s'ébranler au cours de mes missions serait lourde à pousser, mais écraserait tout un jour – et il serait essentiel pour les démocraties européennes de pouvoir attendre ce jour.

Je connaissais bien maintenant tous les rouages de cette machine, et plus encore que les résultats déjà obtenus, c'était le réseau de contacts établis là-bas qui m'encourageait à poursuivre mon effort. Ce réseau restreint et quasiment invisible ne correspondait à aucune structure administrative permanente. Il regroupait les hommes en qui le président avait confiance et qui lui étaient entièrement dévoués. La fonction officielle de ces hommes n'était pas toujours proportionnée à leur influence réelle ni en rapport direct avec les missions auxquelles Roosevelt les employait. Ils étaient animés, comme leur chef, par la volonté de défendre la démocratie et la liberté aux États-Unis ainsi que – parce que la cause était indivisible à leurs yeux – sur toute la terre. C'est pourquoi ils

furent tout naturellement ouverts aux initiatives de l'étranger que j'étais et qui leur proposait de coopérer à ce même combat.

Un grand homme d'État est celui qui sait se fixer des priorités lointaines capables de répondre le moment venu à des situations encore indéterminées. L'Amérique serait-elle contrainte de faire la guerre, Roosevelt ne le savait pas en 1939, pas plus qu'il n'était certain de briguer un troisième mandat l'année suivante. Ce dont il était sûr, c'est que quatre-vingt-quatre pour cent de ses concitoyens interrogés et probablement la même proportion des membres de son entourage se déclaraient alors hostiles à entrer dans cette guerre que les Européens s'appêtaient à se faire entre eux. Une tentative en juillet pour abolir le *Neutrality Act* avait échoué devant le Sénat. Il devait donc porter en silence sa conviction intime que les périls qui montaient de l'autre côté de l'Atlantique menaçaient directement la démocratie à travers le monde entier, et que son pays devait être prêt dans toutes les circonstances. Jamais peut-être le rôle du président des États-Unis n'atteignit à ce degré de grandeur et de solitude. Pendant les années où je le connus, Roosevelt, toujours détendu et humain, eut la responsabilité sans partage du destin du monde libre.

### **Le Conseil franco-britannique**

Dans les derniers jours d'août 1939, quand la guerre devint inéluctable, le gouvernement français me demanda de repartir pour les États-Unis négocier de nouvelles livraisons à notre armée de l'air – près de trois mille appareils et dix mille moteurs. Bien que je fusse conscient de l'urgence de ces livraisons, je voyais cette fois-ci de sérieuses objections à une troisième mission. L'expérience des deux précédentes m'avait montré les limites de ce qu'on pouvait attendre, dans l'immédiat, de l'administration et de l'industrie américaines. L'une et l'autre avaient besoin d'un peu de temps pour s'adapter à une évolution dont les Européens eux-mêmes ne pouvaient plus contrôler le rythme. Nos demandes précipitées dépassaient le potentiel actuel de fabrication des États-Unis – sans compter avec les achats concurrents des Anglais, le tout s'ajoutant à l'ambitieux programme de défense que ce pays mettait en route. De plus, je savais maintenant qu'il était vain d'espérer un appui efficace du président Roosevelt tant que celui-ci n'aurait pas réglé le problème du *Neutrality Act*, ce qu'il allait faire bientôt pour peu qu'on ne le gênât pas.

Je donnai ces raisons à Daladier et à La Chambre le 3 septembre, en insistant sur un aspect nouveau de la situation qui allait désormais primer tous les autres à

mes yeux : il n'était plus question de parler en termes de besoins et de commandes françaises, car le problème serait maintenant celui de l'effort commun des Alliés. Je m'en expliquai complètement dans une note que je remis le même jour au président du Conseil. Dans le cas particulier des avions, j'écrivis à Guy La Chambre : « Le programme à présenter au président américain dès que le *Neutrality Act* aura été annulé, mais pas avant, portera sur l'augmentation de la production américaine qui devra promptement être doublée ou triplée. Il devra être réalisé par une action franco-anglaise, ainsi qu'il est apparu clairement dans les conversations que j'ai eues avec M. Roosevelt. » Je suggérai, en conclusion, qu'il soit créé un « Conseil franco-britannique de l'aviation » dont les services tiendraient à jour le bilan des disponibilités françaises et anglaises, puis dirigeraient tous les achats. De ce bilan, instrument élémentaire de toute action, on allait longtemps reparler.

Ma note à Daladier avait un objet plus général. Son titre même indiquait ma préoccupation la plus urgente qui justifiait que je demeurasse à Paris au moment où l'on mobilisait les hommes et les moyens alliés : « Organisation des approvisionnements de guerre franco-britanniques. » Elle commençait par un rappel de l'expérience de la précédente guerre et du risque que fit courir aux Alliés, notamment au plus fort de l'offensive sous-marine, la non-coordination de leurs approvisionnements et de leurs transports : « La France, l'Angleterre, l'Italie devaient toutes subir un déficit de leurs programmes. Le problème était de répartir ce déficit. En outre, d'affecter aux besoins les plus urgents les ressources qu'il était possible de se procurer – et enfin de se procurer ces ressources dans les meilleures conditions possibles. » La note décrivait ensuite l'organisation progressivement mise en place, le Conseil interallié, et les différents exécutifs. « Il n'est pas exagéré de dire qu'au cours des années 1917-1918, les approvisionnements des armées et de la population civile n'ont pu être assurés que grâce à un système doté de pouvoirs quasi dictatoriaux et dont la force venait de l'acceptation par la France et l'Angleterre de la mise en commun de leurs ressources et de l'unité d'action qui avait été assurée à l'exécution des décisions prises... Cette leçon, concluai-je, devrait convaincre les gouvernements français et anglais que les mêmes décisions devraient être prises et les mêmes organisations créées – et que cela devrait être fait immédiatement. »

La leçon fut en effet jugée convaincante, car Daladier écrivit le 20 septembre au Premier ministre britannique, Neville Chamberlain, une lettre qui s'inspirait de ma note : « Je ne doute pas que, comme moi, vous serez préoccupé que nous fassions tout pour éviter l'erreur de la dernière guerre dans laquelle il a fallu à



nos deux pays trois ans avant de réaliser l'organisation interalliée qui a permis d'assurer les approvisionnements en 1917 et 1918 et en partie surmonter les difficultés militaires de 1918 – notamment, rendre possible l'arrivée des troupes américaines en France. » Il est vrai, observait Daladier, que des accords de coopération existent entre nos administrations. Mais il voudrait être sûr, ajoutait-il, que ces accords fonctionnent bien et il m'avait à ce propos chargé d'un rapport d'ensemble : « Je vous serais reconnaissant de faire introduire M. Jean Monnet, qui a mon entière confiance, dans vos services des importations essentielles ainsi qu'aux départements du Trésor, des Transports maritimes, de l'Air, du Ravitaillement... » L'affaire était promptement menée, comme si, en effet, les esprits avaient beaucoup mûri depuis la guerre précédente. Les esprits probablement. Les habitudes, nous le verrions bien.

Le 26 septembre, j'étais à Londres où sir Edward Bridges, secrétaire du cabinet de guerre anglais, m'ouvrit toutes les portes. J'étais accompagné dans mes visites par le délégué du ministère de l'Armement, René Mayer. Pour la première fois, mais non pour la dernière, celui-ci dut m'entendre répéter inlassablement à chacun de mes interlocuteurs les mêmes idées simples sur la nécessité de l'action commune à partir d'une vue d'ensemble du problème commun : « La première chose à faire est d'établir un bilan constamment tenu à jour des besoins et des ressources des deux pays. Pour cela, il faut créer d'un commun accord un exécutif franco-britannique qui aura la confiance des deux gouvernements et où se prépareront les décisions que les ministres des deux pays prendront ensemble au cours de réunions périodiques. » Je ne crains pas de me répéter dès lors que je suis arrivé à une conviction que je veux transmettre – de répéter les mêmes idées avec les mêmes mots et des idées en petit nombre, simples en apparence : pourquoi procèderais-je autrement si le fond de l'affaire est véritablement aussi clair que je le crois et s'énonce tout naturellement comme une évidence? Si je n'ai jamais trouvé plusieurs manières d'expliquer les mêmes choses, c'est parce que les mots ont un sens et un seul. Je ne vois pas la possibilité de les changer, je n'en sens pas le besoin. Je vois même beaucoup d'avantages à mettre les mêmes formules dans la tête des gens. On appelait ma grand-mère maternelle : « Marie la Rabâcheuse. » Je crois qu'elle avait seulement quelques idées très simples et qu'elle s'y tenait.

Mais quand j'ai répété, comme je venais de le faire au cours de cette mission et comme cela m'est arrivé dans toutes mes entreprises privées ou publiques : « D'abord faire un bilan d'ensemble », j'ai peut-être inculqué une règle d'action sommaire. Je sais aussi par expérience que j'ai mis en route un processus extrêmement complexe, et gênant pour tout le monde. C'est d'ailleurs parce qu'elles sont souvent gênantes qu'on dédaigne les idées simples. Le bilan des besoins et des ressources, qui devrait être une vérité première de toute gestion, est la dernière des choses que les administrations se décident à faire. C'est pourquoi je savais qu'il ne faudrait pas moins que l'autorité des chefs de gouvernement et la confiance de quelques hommes clés dans les services pour créer et faire fonctionner des mécanismes interalliés dont tout le travail aboutirait, après de longues négociations, à un bilan qui tiendrait peut-être sur une seule feuille de papier – d'où son nom expressif en anglais : *balance sheet* <sup>2</sup>. Ces *balance sheets* sont les jalons de mon action : j'y ai lu l'état des flottes en 1916, celui des avions en 1940; j'y lirai le bilan des forces comparées de l'Axe et des Alliés en 1942, celui de l'économie française en 1945, puis celui des Six en 1950. Chaque fois, la nécessité d'une forme d'action appropriée en découlera d'elle-même.

Dans ces périodes de crise, le bilan faisait apparaître le plus souvent un déficit global – et le problème était, comme je l'avais écrit à Daladier, de répartir ce déficit. D'où la création d'organismes dotés du pouvoir de décider dans l'intérêt de tous de l'appropriation des ressources qui cessaient d'être nationales pour devenir communes. Ces organismes allaient à l'encontre des règles et des habitudes des administrations, mais il m'était en général facile de montrer, bilan à l'appui, qu'il n'y avait pas d'autre solution. Bien plus, le travail accompli pendant des mois pour l'établissement de ce bilan avait fait naître au sein de ces mêmes administrations la conscience de la nécessité de coopérer entre elles, d'échanger toutes leurs informations, de ministère à ministère et de pays à pays. Si bien que les équipes de l'action commune étaient déjà formées lorsque s'ouvrait la phase des décisions. Telle est la dynamique de la *balance sheet*, cette page chiffrée qui ressemble singulièrement dans sa simplicité au grand livre de comptes que mon père m'avait appris à lire à Cognac lorsque j'avais seize ans.

Je rencontrai la plus grande compréhension de la part de mes interlocuteurs anglais à qui je proposai de créer des institutions communes d'achats aux États-

Unis, propres à éviter la concurrence, puis d'établir un bilan permanent des ressources ainsi que des besoins de l'aéronautique et des autres approvisionnements de guerre des deux pays. Avant d'aller plus loin, je voulais m'assurer dans une correspondance privée avec sir Edward Bridges que nous nous étions bien compris, qu'il s'agissait bien d'une organisation conjointe menée sur un pied d'égalité et que rien ne s'opposerait à un accord formel entre les chefs de gouvernement – précaution qu'il est utile de prendre avec les Anglais avant de s'engager ensemble dans une entreprise commune. Quand je revins à Londres le 17 octobre, les points de vue étaient parfaitement ajustés. Pour éviter les erreurs de la dernière guerre, j'avais fait expliciter par les Anglais le principe que le tonnage total (français, britanniques ou neutre) mis à la disposition des Alliés serait affecté à la réalisation des programmes d'importations communes. De plus, en cas d'insuffisance des ressources communes, les compressions à apporter aux programmes alliés devraient être équitablement réparties entre les deux pays. Ainsi, le point d'aboutissement de nos efforts en 1918 devenait le point de départ de l'action en 1939.

L'accord conclu entre Daladier et Chamberlain le 18 octobre décrivait le mécanisme des cinq comités exécutifs permanents (ravitaillement, armement et matières premières, pétrole, aéronautique, transports maritimes). Ces comités auraient pour fonction d'établir un programme des besoins et un inventaire des ressources, « d'assurer la meilleure utilisation dans l'intérêt commun des ressources des deux pays en matières premières, moyens de production, etc., et de répartir équitablement entre les deux pays les compressions qui seraient imposées par la nécessité de réduire les programmes »; de déterminer, enfin, les programmes alliés communs d'importation à effectuer par un organe d'achat unique. Ces exécutifs seraient placés sous l'autorité d'un Comité de coordination franco-britannique composé de huit membres choisis parmi les principaux responsables des exécutifs. Coiffé au niveau ministériel par un « Conseil franco-anglais » intermittent, et au sein du Conseil suprême par une section économique à créer, ce Comité de coordination avait pour lui la permanence et l'appareil technique, donc la réalité du pouvoir. Il siègerait à Londres, et il parut naturel que son président fût français. Un mois plus tard, je fus nommé conjointement par les deux gouvernements, et un journal anglais n'hésita pas à écrire à cette occasion : « Salut à M. Monnet! Il est le premier fonctionnaire fédéral du Nouveau Monde. »

Il y avait là assurément une innovation, au moins dans les traditions administratives civiles, et je souhaitais que ce fût un précédent. Je me fis confirmer par Daladier et Chamberlain ce statut exceptionnel dans des termes

que je leur avais suggérés et dont je devais me souvenir plus tard dans d'autres circonstances. « Vous noterez, m'écrivirent-ils, que le président du Comité de coordination sera un fonctionnaire allié et que tout en n'étant en aucun cas un arbitre, vous devrez employer tous vos efforts pour aplanir les divergences de vues et provoquer des décisions communes en vous plaçant à un point de vue allié, et non à un point de vue national. » En remplaçant « allié » par « communautaire », on ne pourrait donner meilleure définition du rôle qui sera un jour celui du président de la Haute Autorité, et ce n'est sans doute pas là le seul fait du hasard.

J'avais pour première instruction d'établir la liste de toutes les commandes alliées nécessitant une allocation de tonnage et de formuler un programme d'importation jusqu'à mars 1940, ainsi que l'estimation de la production d'avions et d'armements pour cette période. Autrement dit, je devais fournir le tableau des besoins et des ressources essentiels pour deux pays qui n'avaient pas les mêmes règles de gestion publique, pas les mêmes mesures, et surtout pas l'habitude de faire profiter le voisin des connaissances bien incomplètes d'ailleurs qu'ils avaient de leur propre économie. Mais je ne me demandai pas si ce travail serait difficile ou impossible à mener à bien, je savais seulement qu'il était nécessaire. J'avais pour le conduire des collaborateurs remarquables. Directement auprès de moi René Pleven et Pierre Denis, à la tête de l'exécutif armements et matières premières René Mayer, et pour le ravitaillement Jean Laurent, qui serait quelques mois plus tard chef de cabinet du général de Gaulle et jouerait un rôle important dans la naissance de la France libre.

Notre équipe était peu nombreuse, apparemment disproportionnée au regard des résultats qu'on attendait d'elle, mais en réalité tout à fait adaptée à sa mission qui était d'amener d'innombrables services à extraire de leurs dossiers les données techniques essentielles à l'action politique. Ces dernières, je le sais par expérience, existent toujours quelque part, mais entourées de mystère par ceux qui les détiennent et s'ingénient à les rendre incompréhensibles. L'autorité seule est impuissante à les mobiliser. Il faut créer les conditions psychologiques, pratiques, de leur circulation, et pour cela trouver un langage commun à ceux qui savent et à ceux qui décident, à ceux qui ont tous les chiffres et à ceux qui n'ont besoin que d'un ordre de grandeur. Amener un homme de technique à livrer le « fond de son sac » est un travail si difficile que je comprends que bien des hommes de gouvernement y renoncent et agissent dans l'ignorance de la situation réelle. C'est de ce blocage que découlent, de bonne foi, la plupart des erreurs. Aussi, dans les circonstances graves où les erreurs peuvent être fatales, je ne peux concevoir que l'action soit faussée par une difficulté à s'entendre sur

les quelques données de base qui caractérisent une situation de fait : besoins nécessaires à l'action et, en face, ressources disponibles. J'interviens alors pour proposer une méthode simple qui, généralement, n'est pas discutée parce que les hommes au pouvoir auxquels je m'adresse sont heureux qu'on les sorte de l'embarras – et qu'on leur laisse le bénéfice de la solution.

Cette méthode allait fonctionner à travers les exécutifs bien reliés aux administrations nationales où nous avons créé des comités interministériels *ad hoc*. Une fois les mécanismes mis en place, je pus me consacrer davantage au problème des avions qui, plus que tout autre, déciderait du sort des prochaines batailles. L'adversaire nous laissait un répit dans la mesure où lui-même travaillait à accumuler ses forces d'assaut, et nous pouvions encore rattraper notre dramatique retard. Mais il était urgent de remettre de l'ordre dans nos relations avec l'administration et l'industrie américaines.

La prolifération des missions d'achat à l'étranger déjà en place ou sur le point de partir, tant de Paris que de Londres, au Canada et aux États-Unis, devenait un sérieux problème. Les Comités de coordination que nous organisions à Londres risquaient d'avoir beaucoup de mal à rattraper tous ces acheteurs lancés dans la nature et se faisant concurrence auprès de fournisseurs publics ou privés – concurrence qui gênait également les commandes que l'armée américaine passait pour son propre compte. Roosevelt était irrité par ces actions en ordre dispersé. Il voulait contrôler lui-même les négociations avec un seul interlocuteur qualifié. Or, l'abolition du *Neutrality Act* était chose acquise le 4 novembre 1939. Le président s'attendait à ce que nous ne perdions pas un instant, après une si longue impatience, pour lui adresser une mission commune de rang élevé. Le 16, je me rendis à Londres pour examiner ce problème avec sir Horace Wilson, conseiller influent de Chamberlain, et nous convînmes que les services d'achat anglais et français à Washington devraient être fusionnés sous la présidence du délégué de la Grande-Bretagne, Arthur Purvis, ayant pour adjoint le délégué français déjà en poste, Jean Bloch-Lainé. Purvis était un industriel écossais établi au Canada qui avait géré avec succès des affaires privées importantes et qui allait, dans cette fonction, rendre de grands services à l'effort de guerre allié, jusqu'à sa mort accidentelle pendant une mission en 1941.

Donc, le temps n'avait pas été perdu puisque l'installation de la mission Purvis coïncidait avec la désignation par Roosevelt d'un comité de conseillers de la présidence qui lui permettait de suivre directement l'approvisionnement des Alliés, par-dessus les administrations du Trésor et des armées. Morgenthau,

cependant, loin d'être mis à l'écart – c'est lui qui avait suggéré cette solution –, demeurait auprès de Roosevelt l'exécutant dévoué de sa politique d'aide. De la sorte, des liaisons aussi courtes et au niveau aussi élevé que possible étaient établies et les perspectives d'action les plus vastes s'ouvraient à nous. Le 23 novembre, nous étions réunis, Guy La Chambre, Bullitt et moi, chez Daladier. « Il nous faut la supériorité absolue dans les airs, dit ce dernier, et pour cela les Alliés doivent acheter dix mille appareils aux États-Unis. Premières livraisons : début 1940, étalées ensuite jusqu'au printemps 1941. Je sais que les chaînes américaines travaillent déjà à pleine capacité. Mais il y a des usines d'automobiles qu'on peut reconverter. » Daladier voyait grand et voyait juste – quelques années trop tard peut-être, mais pouvait-on dire à l'automne 1939 qu'il était trop tard pour agir? Après tout, l'avenir devait montrer que la guerre a été en partie gagnée dans les usines automobiles américaines, et l'élan en avait été donné par les premières commandes alliées.

### **Roosevelt : des avions pour l'Europe**

Roosevelt n'était pas choqué par cette pression exercée sur lui. Il concevait clairement l'unité du monde libre et les devoirs de solidarité des États-Unis là même où ils n'étaient pas juridiquement engagés. Il demandait seulement que l'on ne vînt pas troubler l'équilibre intérieur de l'économie américaine en interférant dans ses priorités militaires et en faisant monter les prix. Il s'en expliqua clairement avec ses alliés. Pour le reste, une fois l'embargo levé, c'était une affaire de commandes et d'investissements étrangers dans l'industrie privée – du moins dans la forme, car en réalité tout transitait secrètement par la Maison-Blanche. La France avait-elle les moyens de financer sa part dans ce formidable programme? « Pour ces avions, je trouverai l'argent qu'il faut, devrais-je vendre Versailles », dit Daladier. Je proposai d'envoyer Pleven ouvrir la grande négociation.

La ferme résolution de Daladier ne rencontra pas le meilleur écho auprès de Chamberlain. Ce dernier, en réponse à une lettre très pressante du président français, fit téléphoner ce message : « Premier ministre d'accord sur la nécessité d'obtenir la supériorité aérienne. Mais escompte que cela peut être obtenu grâce aux possibilités de fabrication en Angleterre et aux dominions. De plus, la Grande-Bretagne n'aurait pas les devises nécessaires. » Cette réponse reflétait l'illusion anglaise dont nous devons voir par la suite les manifestations obstinées : « L'Angleterre peut se tirer d'affaire seule, et pour cela elle doit garder son or. » Telle était la consigne à Londres où l'on avait une vue monétaire

de la guerre. La Trésorerie avait édicté un principe : « Ne pas sortir plus de cent cinquante millions de livres par an, quoi qu'il arrive. » Je m'attendais à ces difficultés et n'essayai même pas de convaincre les Anglais qui ne sont sensibles qu'aux résultats de l'action. Si la mission française aboutissait, ils s'associeraient à l'entreprise. En fait, elle ne tarda pas à être rejointe par un des meilleurs experts britanniques, le colonel Greenby. Pleven partit le 14 décembre sur un clipper pour un de ces voyages aux itinéraires imprévus qu'imposait maintenant l'état de guerre et qui rendaient durant toutes ces années nos missions très éprouvantes, sinon dangereuses. Il arriva à New York le 21 décembre et rencontra aussitôt Morgenthau. Tous ses entretiens se déroulèrent dans le plus grand secret.

L'Amérique, en effet, entrait dans une année d'élections présidentielles, et des hommes comme le colonel Lindbergh, héros national, intensifiaient dans le pays leur campagne isolationniste. Lindbergh, au cours d'un voyage en Europe peu avant Munich, avait été fortement impressionné par la supériorité de la Luftwaffe sur les flottes alliées et il avait persuadé une partie de l'opinion américaine qu'il fallait à tout prix se tenir en dehors des affaires européennes. Roosevelt était attentif à cette très forte tendance chez ses concitoyens et il conduisait ses négociations avec les Alliés à l'insu du Département d'État et de la Défense. Pleven le trouva dans les mêmes dispositions favorables et il fut convenu que plus de huit mille appareils pouvaient être livrés en octobre 1940, à condition de doubler une fois encore l'industrie des moteurs. Il en coûterait un milliard de dollars à partager par moitié entre la France et la Grande-Bretagne. Pleven revint à Paris fin janvier affronter les difficultés auxquelles nous étions habitués – car le même rituel se reproduisait inmanquablement : objections des services financiers, scepticisme des militaires, sans parler des contre-offensives que l'intraitable général Arnold préparait aux États-Unis.

C'est encore Paul Reynaud, appuyé cette fois-ci par le chancelier de l'Échiquier, sir John Simon, qui affirma que de telles dépenses allaient vider les caisses alliées. C'était toujours la même idée qu'il fallait mettre nos économies en état de soutenir une guerre longue et sortir de cette guerre avec des réserves intactes. Daladier parla alors de se défaire de Reynaud. L'objection des militaires n'était pas moins précieuse : « Dans l'hypothèse probable où l'ennemi repousserait son offensive en 1941, les modèles d'avions américains seraient alors périmés. – Il n'y a rien de plus périmé que de n'avoir pas d'avions du tout », répondit Pleven. Mais je disposais maintenant d'un argument autrement

impressionnant. En effet, au début de janvier, j'avais demandé que le bilan des forces aériennes alliées que nous achevions d'établir, et qui serait complété par les résultats de la mission Pleven, fût comparé à l'état des forces allemandes telles que les services secrets pouvaient les estimer. Apparemment, ces services ne se communiquaient pas leurs renseignements, car les Premiers ministres eux-mêmes durent donner des ordres spéciaux pour qu'ils se réunissent à Londres. Ces renseignements, à dire vrai, étaient tout à fait concordants. Ils révélèrent qu'en avril 1940 les bombardiers ennemis seraient deux fois plus nombreux que ceux des Alliés et que nos chasseurs auraient à se battre à deux contre trois. Au rythme de production actuel, il faudrait cinq mois aux Alliés pour rattraper leur retard en chasseurs, et deux ans et demi pour les bombardiers.

J'avais enfin sous les yeux cette *balance sheet* qui s'inscrivait sur une grande feuille de cinquante-quatre centimètres sur quarante que j'ai toujours gardée près de moi parce qu'elle exprime dans sa simplicité et sa rigueur arithmétiques la tragédie d'une lutte inégale. J'en tirais dans un mémorandum les conclusions suivantes :

« Ce rapport démontre :

« 1. La formidable accumulation de puissance de frappe qui peut être d'une heure à l'autre dirigée contre nous.

« 2. La marge de supériorité que nous devons affronter : peut-être est-elle en voie de réduction, mais il faudra du temps pour établir notre suprématie.

« 3. En cas d'attaque, nos peuples, au fond de leurs maux, seront réconfortés et encouragés de savoir que les immenses ressources industrielles de l'Amérique sont là pour les aider fermement et sûrement.

« 4. Comment pourrions-nous, nous leurs gouvernants, respirer jusqu'à ce que nous leur ayons procuré, fût-ce tardivement, l'assurance que leurs moyens vitaux de défense continueront à être produits même si nos propres usines sont détruites?

« 5. Les possibilités du moment aux États-Unis sont limitées et probablement saturées. Nous devons maintenant créer là-bas un nouveau potentiel qui produira ses effets dès cette année et qui ensuite demeurera à notre disposition pour être utilisé dès que le besoin apparaîtra. »



Telles étaient les réflexions que m'inspiraient trois colonnes de chiffres qui résumaient des mois de travail. Je ne suis pas à l'aise dans les chiffres et leur signification en soi m'a toujours échappé. Mais je n'ai jamais manqué d'experts pour me les interpréter et surtout me fournir, non sans que je doive y mettre beaucoup d'insistance, les ordres de grandeur relatifs qui révèlent les équilibres, ou les déséquilibres. Finalement, un seul chiffre est parlant et commande l'action : c'est celui qui, en bas et à droite, résulte de la balance. Il me suffisait de savoir que celui des avions était négatif. S'il le demeurait, nous risquions à coup sûr d'être dominés dans les batailles à livrer, non seulement sur le plan de l'affrontement armé, mais aussi sur celui de la production économique et surtout dans notre capacité de résistance morale. La situation devait donc être rééquilibrée, ou plutôt inversée. Le déficit devait être transformé en une large supériorité pour les mêmes raisons militaires, économiques et psychologiques à la fois. Il fallait que l'ennemi sache que nous étions en train de créer un vaste potentiel supplémentaire hors de son atteinte; que les populations alliées y trouvent un motif d'espoir et que les États-Unis y lisent notre détermination. Le mémorandum se terminait sur cette citation : « *Where there is no vision, the people perish* <sup>3</sup>. »

C'est cette vision que je m'efforçais de communiquer à des hommes qui, tels Daladier et Chamberlain, gouvernaient au jour le jour et devaient compter avec des ministres des Finances malthusiens, des militaires sans imagination et une opinion que berçait l'illusion d'une « drôle de guerre ». En face d'un ennemi possédé par l'esprit de puissance et organisé pour la domination, il fallait créer une force de résistance matérielle et morale qui s'appuyât sur une vision projetée dans l'espace et dans le temps. En 1940, à la fin de l'hiver, il était encore permis de croire que cette résistance serait ancrée sur notre sol et déployée dans notre ciel. Mais, dès ce moment, l'optimisme ne pouvait se fonder que sur la certitude d'un appui américain. Cet appui était nécessaire dans toutes les hypothèses, et l'enjeu était si grave que nous devions envisager le pire. Les mesures que je recommandai aux deux chefs de gouvernement concernaient en première urgence le renforcement du potentiel militaire. Mais, déjà, je commençais à me préoccuper d'une action plus profonde, de nature politique, qui toucherait au cœur même du problème et exprimerait une volonté commune des Alliés d'assumer leur destin en commun. On en a vu, au début de ce livre, le cheminement au cours du printemps de 1940 et l'aboutissement dramatique en juin. A la lumière des événements qui se préparaient et de ce qu'il advint de nos efforts, comme on le sait, les derniers mois du Comité franco-britannique

peuvent paraître dramatiquement dérisoires. Pourtant, c'est alors que furent jetées les bases indestructibles de la résistance solidaire des grandes démocraties.

Chamberlain, que je pouvais influencer à travers Horace Wilson, fut sensible à nos arguments et mit fin aux objections anglaises à l'achat d'appareils américains. Le Conseil suprême de guerre du 5 février adopta les recommandations de la mission Plevén rendues impératives par l'examen de la *balance sheet* qui était devenue l'instrument de la décision. Pourtant, il fallut encore trois précieuses semaines pour que l'accord réalisé au Conseil suprême se transformât en décision d'action commune, nouvelle preuve de la difficulté en quelque sorte structurelle qu'ont les Anglais et les Français à traiter les choses ensemble dans la même perspective, ainsi que j'en ai fait l'expérience à plusieurs reprises dans ma vie. Cette perspective, pour les Français, est bloquée au moment et dans les termes de l'accord. Pour les Anglais, elle se prolonge dans la discussion et l'accord se forme à travers un ajustement constant des points de vue. Daladier et Chamberlain avaient bien passé un accord sur une affaire capitale : la mobilisation par les Alliés du formidable arsenal américain, mais pour l'un il s'agissait de l'engagement immédiat d'agir en commun et pour l'autre de la décision d'envisager ensemble une action éventuelle. Non sans peine, nous amenâmes nos partenaires à se lier à nous dans un programme ferme portant sur l'achat de huit mille appareils.

La seconde mission Plevén n'arriva à Washington que le 4 mars pour rencontrer le même soutien actif de Morgenthau et la même mauvaise volonté du général Arnold qui refusait de livrer aux Alliés les tout derniers modèles américains – ceux-là mêmes que nous désirions ardemment, car ils étaient compétitifs avec le nouveau Messerschmidt 109. Une fois de plus, le scénario se répéta. Morgenthau vint voir Roosevelt et lui demanda d'user de son autorité. Le président convoqua les chefs d'état-major, et, raconta Arnold, « regardant dans ma direction, il déclara qu'il savait des endroits où pourraient bien se retrouver les officiers qui ne jouent pas le jeu, par exemple à Guam ». Arnold, en effet, ne jouait pas le jeu du président, car il montait le Sénat et la presse contre la priorité donnée aux commandes alliées. Inlassablement, Roosevelt reprit sa campagne d'explication publique : « Ces commandes sont un facteur important de l'activité économique des États-Unis en général, et du développement de l'industrie aéronautique en particulier. Elles signifient prospérité et sécurité. »

Ce qu'elles signifiaient dans la réalité, ce fut un nouveau doublement de l'industrie des moteurs – que nous avions ainsi contribué à quadrupler depuis un an. Or, c'était là le goulot de la production aéronautique américaine qui dut

mettre au travail deux fois plus d'ouvriers et de spécialistes. L'élan était donné à une production qui, ses bases une fois jetées, prendrait des proportions gigantesques lorsque les États-Unis, quittant leurs retranchements isolationnistes, montèrent en première ligne. Sans doute, les résultats de tant de nos efforts parurent tardifs et insuffisants en quantité au moment de l'offensive allemande de mai. A peine quelques centaines d'appareils américains purent se mesurer aux Allemands pendant la bataille de France. Un plus grand nombre servit lors de la bataille de Londres et contribua à retourner le sort de la guerre sur le front occidental. Ceux-là furent sacrifiés pour la plupart avec leurs équipages dans cette action héroïque – d'autres vinrent aussitôt les remplacer. Mais surtout la masse, ces « nuées d'avions sur l'Atlantique » que réclamait désespérément Reynaud à Roosevelt dans la nuit du 3 juin « pour abattre la force démoniaque qui domine l'Europe », devait sortir, à son heure, des usines que nos besoins avaient créées ou stimulées dans une grande nation encore insouciant du danger. Je savais que nous n'étions qu'au début d'un long effort, mais un mécanisme d'action était en place qui ne s'arrêterait plus. Des liaisons sûres existaient entre des hommes responsables, animés de la même volonté et fortifiés par l'expérience. Nous pouvions attendre les événements et nous servir d'eux. En aucun cas, nous ne devions être abattus par eux. C'est la leçon dont je m'étais déjà profondément pénétré en ce printemps 1940.

Le problème des avions n'était pas le seul qui occupât les services du Comité de coordination, bien qu'il eût à mes yeux une priorité absolue. Nous étions en charge des approvisionnements, nous disposions de toutes les sources d'information et, dès février, je commençais à voir la possibilité d'établir le bilan général des ressources et des besoins de la défense alliée. Cette ambitieuse balance *sheet* était indispensable à la conduite de la guerre et puisqu'elle pouvait être faite, elle devait l'être. J'avais demandé que les services secrets fussent invités à fournir une estimation de la puissance actuelle et de la capacité de production en armement de toute nature en Allemagne. « Il est nécessaire, précisai-je, que les décisions apparaissent presque inévitables d'un exposé des faits. » Je n'ai jamais sous-estimé la force de l'évidence, mais encore faut-il qu'elle soit exposée d'une manière frappante. Je savais qu'il faudrait plusieurs mois pour que nos militaires, aussi bien les Anglais que les Français, dressassent un inventaire cohérent de leur propre force. Cet inventaire, comme je le pressentais et si incroyable que cela puisse paraître, n'existait nulle part, sauf, depuis deux mois, pour les avions. Dans une telle ignorance, toute stratégie, tout

plan de production ou d'achat était arbitraire. En attendant l'indispensable « exposé des faits », je passai beaucoup de temps à régler les problèmes de tonnage et de charbon. Tout était installé en prévision d'une guerre longue.

Hitler en décida autrement. En avril, la bataille de Norvège fut un grave avertissement. Le 10 mai, l'irruption de l'armée allemande en Belgique et aux Pays-Bas surprit tout le monde, sauf, comme je l'ai raconté plus haut, le général Ismay et tous nos grands stratèges qui s'apprêtaient à refermer la nasse sur l'ennemi. La percée de Sedan les désarçonna, car ils n'avaient pas de plan de rechange. Devant le péril à notre porte, allions-nous continuer à garder notre or dans des caves, comme nos troupes en arrière du front? Conduirions-nous encore à Paris et à Londres deux guerres distinctes, avec deux ministères de la Guerre, deux administrations économiques? Resterions-nous deux pays séparés, ayant chacun son destin? Depuis quelque temps déjà, j'avais cessé de le croire. Nos tâches de coordination, pour nécessaires qu'elles fussent, ne me paraissaient plus à la mesure des dangers qui se rapprochaient. Nous les menions en conscience et avec détermination. Ce que nous faisions était nécessaire et servirait en toute circonstance. Mais nous n'étions pas préparés à de si rapides déroulements. Dans ces premiers moments de notre action, rien ne nous a manqué, que le temps.

### **L'ultime tentative**

Les premiers succès impressionnants de l'offensive éclair des Allemands ne changèrent pas, au contraire, ma conviction que la guerre serait gagnée un jour par la supériorité de l'armement allié. La France et l'Angleterre avec leurs ressources, celles de leur empire, l'espace dont elles disposaient dans le monde et l'aide puissante des États-Unis sur lesquels elles pouvaient compter aussi longtemps qu'elles n'abandonneraient pas le combat, cette conception globale du conflit nourrissait ma confiance et m'incitait à poursuivre mon action dans les mêmes voies. Hitler était pressé. L'espace et le temps travailleraient contre lui. Du moins, notre seule chance, puisque nous ne nous étions pas préparés à soutenir des assauts fulgurants, était de reconstituer, à l'abri des coups de l'ennemi, un potentiel supérieur au sien. Il n'y aurait pas de miracle et ni les actions de grâce ni les appels angoissés à l'intervention américaine n'apporteraient subitement ce que seul un effort d'organisation méthodique, animé par une formidable énergie, pourrait faire sortir de terre mois après mois.

Deux nouvelles figures, maintenant, dirigeaient l'alliance. En France, Paul

Reynaud avait succédé à Daladier et, en Angleterre, Winston Churchill remplaçait Chamberlain à la tête du cabinet de guerre. Ainsi, l'équipe des hommes qui avaient subi l'humiliation de Munich était repoussée au second plan. Le devant de la scène était occupé par deux personnalités qui avaient en commun l'éloquence, la passion patriotique, et qui symbolisaient l'esprit de résistance – l'un et l'autre avaient été de violents « antimunichois ». Le parallèle s'arrête là. Personne ne peut être comparé à Churchill, véritable homme de guerre, incarnation légendaire de la vieille Angleterre. Le pouvoir était inscrit dans son hérédité, le pouvoir suprême dans son puissant tempérament, mais il était profondément démocrate. Voyait-il au-delà des intérêts de la Grande-Bretagne? Je ne le crois pas – mais dans son esprit, comme dans celui de beaucoup de ses compatriotes, ces intérêts étaient ceux d'une grande partie de la terre. Et les Britanniques gouvernaient les mers, partout où flottait l'Union Jack. J'avais de bonnes relations avec Churchill, mais, dans l'ordre des choses tel qu'il le voyait, mon influence devait rester en rapport avec ma fonction, qui n'était pas politique. Il respectait le Pouvoir et, s'il appréciait la forme de pouvoir que j'exerçais, il ne lui portait pas la même considération. Souvent, je dus prendre des détours pour retenir son attention.

En ma qualité de président du Comité de coordination, je dépendais directement de lui et de Reynaud à la fois. Le 20 mai, j'adressai à l'un et à l'autre une lettre où je reprenais l'essentiel des arguments dont leurs prédécesseurs avaient été imprégnés et dont je me préparais à refaire pour eux la patiente pédagogie. Ils allaient découvrir, en accédant aux responsabilités suprêmes, que les événements ne laissaient plus beaucoup de choix et que les discussions sur l'équilibre budgétaire ou la supériorité de l'armement national étaient maintenant dépassées :

« Jusqu'ici la France et l'Angleterre ont concentré leur effort principal aux États-Unis sur l'aviation. Mais maintenant que le bombardement intensif et prochain des centres de production et des usines essentielles en France et en Angleterre devient probable, il apparaît urgent de prendre aux États-Unis des mesures semblables pour assurer la fabrication sans retard, et sur une échelle aussi vaste que possible, des types d'armes et de munitions les plus indispensables pour la poursuite de la guerre. L'exécution de ces mesures sera rendue plus facile non seulement par le désir accru de l'Amérique de nous prêter son concours, mais aussi par le développement considérable de son propre programme d'armement. S'il nous est possible de formuler sans retard nos besoins les plus urgents, nous pourrions probablement obtenir que les États-Unis concentrent d'abord l'effort qu'ils vont faire pour augmenter leur capacité de

production sur les fabrications qui nous sont nécessaires de la manière la plus urgente, ce qui nous permettrait d'obtenir des résultats pratiques d'ici quelques mois.

« Les préoccupations d'économie de devises paraissent dépassées par les événements de la dernière semaine. Il est en effet beaucoup plus important maintenant de convertir le plus rapidement possible nos dollars en force militaire que de les réserver pour un moment avant lequel, sans force additionnelle, nous risquons de succomber. En outre, le risque que l'Amérique refuse de nous ravitailler si nous ne pouvons plus payer comptant a diminué au point de devenir pratiquement négligeable.

« Le potentiel de capacité de production des États-Unis est presque illimité. Il dépasse les possibilités dont l'Allemagne dispose et est beaucoup plus considérable que les capacités réunies de la France et du Royaume-Uni, surtout depuis que ces deux pays sont exposés aux bombardements ennemis. En outre, il est susceptible d'une très grande expansion, comme l'a montré au cours de la dernière guerre l'accroissement des constructions navales de moins de deux cent mille tonnes à plus de trois millions de tonnes par an. En fait, dans les circonstances nouvelles de la guerre, les États-Unis peuvent devenir la source principale de ravitaillement des Alliés et l'expansion de leur production constituer un facteur décisif pour l'issue du conflit. Mais pour obtenir cette production, une action immédiate est indispensable. Je suggère que soit établi sans délai un programme commun. »

J'obtins aussitôt l'accord demandé et le 24 mai je câblai à Purvis d'examiner avec Morgenthau les possibilités de développer aux États-Unis un vaste potentiel d'armements et de munitions, comme cela avait été fait pour les avions. Les fabrications de canons de D.C.A. et antitanks, ainsi que de tanks lourds, pouvaient-elles être accrues, ou faudrait-il reconverter d'autres usines? Quels seraient les délais? Mais les événements se précipitaient; les jours suivants, l'armée anglaise, repliée sur Dunkerque, évacua difficilement le continent. L'alliance n'avait plus de réalité sur le terrain. Moralement, elle était très ébranlée par les reproches réciproques. N'était-ce pas ce que cherchait Hitler?

Sa propagande sut déformer les circonstances de l'évacuation de Dunkerque, au point d'en faire aux yeux de beaucoup de Français le symbole de l'égoïsme britannique. Et pourtant, je puis témoigner que l'esprit de solidarité ne manqua pas chez nos alliés dans ces jours dramatiques. Le 2 juin, Silvia, qui venait de lire dans les journaux qu'un train de soldats français arrivait à Londres, me

téléphona au bureau : « Nous devons inviter à déjeuner quelques-uns de ces garçons... » C'étaient en majorité des officiers, et les trois que nous eûmes à notre table semblaient des personnages sortis du film qui nous avait émus quelques années auparavant, *La Grande Illusion* : un israélite, un aristocrate et un petit-bourgeois. Salter et Pleven, qui étaient avec nous, pourraient témoigner que ces hommes ne portaient aucune accusation contre les Anglais : « Leur embarquement se fait dans l'ordre, mais de notre côté rien n'est organisé, nos soldats s'accrochent aux bateaux anglais surchargés. Il est tragique de les voir repoussés... » Nous décidâmes qu'il fallait faire tout le possible, et avec Salter et Pleven nous allâmes voir Churchill.

Il était sensible aux situations humaines, mais à cette heure terrible il agissait en chef de guerre, arrêtant des plans rigoureux : « Les opérations d'évacuation de nos troupes doivent être terminées ce soir à minuit. – Mais il reste plus de vingt-cinq mille soldats français sur les plages... – Nous avons fait ce qui était en notre pouvoir. Tous nos moyens sont là-bas, jusqu'à nos voiliers, nos barques... » Churchill avait le pouvoir suprême, l'ordre de bataille sur terre et sur mer dépendait de lui. Nous sûmes le convaincre et il modifia ses ordres. Les opérations furent prolongées à Dunkerque, malgré l'extrême fatigue des marins anglais et grâce à leur héroïsme. Le 4 juin à 14 h 23, quand fut atteinte la limite du possible, vingt-six mille soldats français avaient été débarqués en Angleterre.

Ce 4 juin, je croyais encore qu'une nouvelle ligne de défense commune pouvait être reconstituée, mais il fallait pour cela que chacun des deux pays ne cherchât pas son salut dans ses propres voies. Je suggérai à Churchill que l'Angleterre levât sur son sol une armée de pionniers qui travailleraient aux fortifications, tandis que le corps expéditionnaire serait ramené en France, où nous prenions déjà des dispositions pour qu'il soit équipé de nouveau. Le 6 juin, dans une nouvelle lettre que j'ai évoquée aux premières pages de ce récit, je revenais sur la nécessaire unité d'action : « Tandis que l'Allemagne concentre toutes ses forces sur son objectif immédiat, le plus grave danger serait que notre pouvoir de résistance se trouve insuffisant, parce que moins résolument concentré... La plus importante décision que les circonstances exigent immédiatement me paraît concerner l'utilisation en commun des forces aériennes des deux pays. » Le dernier bilan en notre possession montrait que l'aviation alliée combinée permettrait de se battre à un contre un et demi du côté allemand. Faute d'être traitée comme une seule force, les avions français et anglais sous deux commandements livraient au même moment des batailles inégales et désespérées.

Il était sans doute trop tard pour de telles réorganisations, et pas plus que

l'état-major je ne pouvais mesurer la profondeur des lézardes qui ruinaient tout notre dispositif de défense. Mais une chose était sûre à mes yeux : la rupture de la solidarité serait autant la cause que la conséquence des revers alliés. Cette rupture était aussi dangereuse dans les esprits que sur le terrain. Il fallait à tout prix l'arrêter avant qu'elle ne devînt irréparable, et cela ne pouvait se faire que par une action audacieuse qui frapperait l'imagination de deux peuples au bord du désespoir. Une telle action que j'avais déjà dans l'esprit quand je travaillais à la coordination progressive, mais insuffisante à mes yeux, de l'effort de guerre, prenait aujourd'hui une nouvelle signification; car si, au cours des mois précédents, avec mes amis anglais, nous avions rêvé de liaisons plus intimes entre nos deux pays, d'une confédération peut-être, c'était maintenant une union totale, une fusion immédiate qu'il fallait décider pour affronter ensemble le choix où nous étions acculés entre la tyrannie et la liberté. La France et la Grande-Bretagne devaient lier leur destin dans la guerre, et au-delà.

Tout est possible dans les moments exceptionnels, à condition que l'on soit prêt, que l'on ait un projet clair à l'instant où tout est confus. Unir deux peuples est une idée simple à laquelle l'esprit résiste en temps normal, mais qu'une extrême nécessité fait apparaître souhaitable : c'est une question d'heures. J'ai raconté ces heures, et si j'ai commencé par elles mon récit, c'est parce qu'elles ont marqué le point limite d'une action tout entière tendue vers l'unité des hommes. La citoyenneté commune des Anglais et des Français aurait pu devenir une réalité sans précédent, à la mesure du défi lui aussi sans précédent qui était jeté à ces deux peuples. Les hommes qui avaient le pouvoir de le décider avaient été convaincus sans difficulté parce qu'une idée constructive leur était apportée au moment où tout semblait se détruire autour d'eux. Encore fallait-il que cette idée parvînt jusqu'à eux. C'est là que se mesure le prix de la confiance lentement acquise dans les échanges quotidiens fondés sur la sincérité.

J'avais beaucoup d'amis anglais qui me croyaient parce que je les avais habitués à ce que rien ne fut dissimulé dans notre travail en commun. Ils m'écoutèrent à un moment où personne n'entendait plus rien. Arthur Salter, Desmond Morton, Horace Wilson mirent en jeu tout leur crédit auprès de Chamberlain, de Vansittart, de Churchill pour faire aboutir la proposition d'un Français sans mandat politique. Churchill, d'ailleurs, ne l'accepta pas d'emblée et n'en mesura la portée que lorsqu'il vit l'enthousiasme de ses collègues du cabinet, ses pairs. Il le reconnut loyalement dans ses Mémoires : « Ma première



réaction fut défavorable. Je posai un certain nombre de questions, qui étaient des objections, et je ne fus nullement convaincu. Toutefois, l'affaire fut soulevée à la fin de la longue séance que tint le cabinet de guerre cet après-midi-là. Je fus quelque peu surpris de voir des hommes de tous les partis, des politiciens sérieux, solides, expérimentés, s'engager aussi passionnément dans une immense entreprise dont les complications et les conséquences n'avaient été pesées en aucune façon. Je ne m'entêtai pas et, au contraire, je cédai à cette vague généreuse qui portait notre volonté d'action à un si haut degré de désintéressement et de courage. »

Du côté français, l'affaire ne fut connue à Bordeaux qu'à la dernière minute. On a vu plus haut comment Reynaud fut, par un simple coup de téléphone, convaincu par de Gaulle qui lui-même ne l'était pas. Je puis témoigner que ce 16 juin, de Gaulle, surmontant son scepticisme, se joignit à tous nos efforts pour qu'aboutisse cette totale fusion de souveraineté entre la France et l'Angleterre.

### **Poursuivre la lutte**

Tout a été dit maintenant, je crois, sur ces journées de juin. Elles sont sans mystère. Les affaires d'État n'ont pas besoin de l'appareil secret, du grouillement d'émissaires et d'intrigues dont on les entoure dans la réalité et plus encore dans la légende. Les choses les plus importantes sont généralement simples, elles le sont si on veut qu'elles le soient. Certes, les arrière-pensées existent et les agitations troubles aussi. Mais je les ai toujours ignorées et je m'en suis bien porté. A Bordeaux, cependant, j'avais rencontré une atmosphère irrespirable, le complot était partout. Je n'y suis resté que quelques heures, comme je l'ai raconté, et je fus soulagé de rentrer en Angleterre avec mes amis, dans le grand hydravion qui aurait dû emporter le gouvernement français tout entier en Afrique du Nord. A Londres, je retrouvai l'atmosphère de résolution calme que n'avait pas ébranlée l'abandon d'un allié. Le rideau d'illusion, en se déchirant brusquement, découvrait, intacte, la force morale d'un peuple qui n'avait pas besoin d'aveuglement pour croire à son invincibilité : le courage civique y suffisait. Les Français qui arrivaient nombreux pour continuer la lutte étaient reçus avec des attentions émouvantes.

André et Amélie Horré, qui s'occupaient de notre maison, étaient restés avec nous. Quand ils apprirent les messages de Pétain aux Français, ils pleurèrent et ne voulurent plus sortir. « Nous avons trop honte... », disaient-ils. Enfin, Amélie alla chez le boucher et en revint encore plus bouleversée. « Imaginez, raconta-t-

elle, ce qu'il m'a dit. Il m'a dit " Vive la France! ". Silvia et Hellé Bonnet virent dans l'autobus un vieux gentleman avec une cravate noire qui, les entendant parler français, s'approcha d'elles : « N'ayez pas trop de peine pour la France, mesdames, tout reviendra. » Il ajouta : « Je viens de perdre mon fils à Dunkerque. » Cette dignité, nous la rencontrions partout, ou plutôt nous la devinions, tant chacun savait dominer ses épreuves personnelles. Notre grand ami Bob Brand enfermait en lui le malheur d'avoir perdu son fils unique. Un jour, il nous dit seulement : « Ne croyez pas que cela m'ait rendu amer.» Ce fut sa seule confiance. La vie ne s'arrêtait pas dans ce peuple contre lequel se concentraient maintenant toutes les armes de la destruction. Une nuit, alors que nous rentrions chez nous après une attaque aérienne passée dans un abri, notre concierge nous accueillit avec un air de regret : « *You missed it, dit-il, we had a very nice cup of tea*<sup>4</sup>. »

Si j'étais déçu par l'insuccès des tentatives pour maintenir le gouvernement français dans la lutte, je ne regrettais pas l'expérience que je venais de vivre. Elle levait une hypothèque qui eût pesé sur la suite immédiate de mon action si je n'étais pas allé moi-même me convaincre du désarroi moral et de l'impuissance à réagir des hommes sur lesquels nous aurions eu tort de compter. Elle ne remettait pas en cause mes certitudes sur le but à atteindre, elle m'obligeait seulement à en réexaminer les moyens. Le but restait le rassemblement des ressources alliées, y compris les ressources de l'Empire français. Les moyens ne passeraient plus par le gouvernement métropolitain, qui était pour ainsi dire prisonnier volontaire de l'adversaire, mais par les autorités en place dans les territoires d'outre-mer qui étaient toujours celles que le gouvernement de guerre avait nommées.

Des hommes comme Noguès en Afrique du Nord et Mittelhauser en Syrie tenaient leur pouvoir d'un gouvernement légitime et encore libre à l'époque de leur désignation. Noguès avait proclamé qu'il continuait la lutte. De Gaulle lui avait télégraphié le 19 juin : « Suis à Londres en contact officieux et direct avec gouvernement britannique. Me tiens à votre disposition, soit pour combattre sous vos ordres, soit pour toute démarche qui pourrait vous paraître utile. » Il n'y avait donc pas ces jours-là de doute sur la ligne à suivre. L'Empire français joint à l'Empire britannique, l'un et l'autre « utilisant sans limites l'immense industrie des États-Unis », comme l'avait dit de Gaulle la veille à la B.B.C., c'était la seule chance, et une chance certaine, de vaincre l'entreprise de domination hitlérienne qui se briserait sur cette puissance matérielle et sur cette force morale. Mais encore fallait-il organiser l'union, lui constituer l'assise la plus large, légitimer cet immense consentement encore mal exprimé et très insuffisamment structuré.

Les premiers mouvements de de Gaulle allaient dans ce sens, et j'eus dès mon retour plusieurs entretiens avec lui. Mais je ne tardai pas à comprendre que son idée ne correspondait pas exactement à ce que l'on aurait pu conclure des appels qu'il venait de lancer. Pendant qu'il s'adressait à Noguès, lui proposant de se mettre sous ses ordres, il imaginait un Comité national français fonctionnant à Londres en accord avec le gouvernement britannique. Il ne cachait pas son intention de diriger ce Comité qui serait pour les hommes libres, et au regard des Alliés, l'autorité légitime de la France en face du gouvernement Pétain privé de sa liberté d'action.

De Gaulle reçut de Churchill l'accord par lequel le gouvernement anglais reconnaissait comme seule autorité française le Comité national, au nom duquel, lui, général de Gaulle, s'adresserait aux Français. Il n'y aurait donc pas d'intervalle entre la rupture des relations avec le gouvernement de Bordeaux et la mise en place du Comité de Londres, l'une et l'autre décisions devant être publiées par le Foreign Office simultanément le 23 juin. En même temps j'avais connaissance du texte de la déclaration que de Gaulle se proposait de faire le soir à la B.B.C. : « Le Comité national français prendra sous sa juridiction tous les citoyens français actuellement sur le territoire britannique et assumera la direction de toutes les autorités militaires et administratives qui sont ou qui seront dans ce pays. »

Je pouvais comprendre cette hâte de ne pas laisser vacante l'autorité française, puisque celle de Bordeaux devait être considérée comme aliénée et déchue aux yeux du monde libre. Mais je voyais en même temps le danger de figer prématurément une situation qui était encore tout à fait mobile et dont l'axe principal n'était pas nécessairement à Londres. Comment serait reçu, là où il devait être entendu, c'est-à-dire au-delà des mers, des océans, l'appel lancé par un homme seul parlant au nom d'un Comité érigé en Angleterre, sous l'égide du gouvernement anglais? Qui croirait d'emblée à sa totale indépendance ? Qui accepterait, parmi ces proconsuls, ces fonctionnaires coloniaux, ces marins, de répondre à des ordres émis par une instance supposée liée aux intérêts britanniques? Puisque tout était encore possible, qu'il dépendait de chefs puissants et imbus de leur pouvoir que d'immenses territoires, d'innombrables bateaux ne se rassemblaient dans la légitimité républicaine qu'ils avaient conservée, dont ils étaient en fait les dépositaires – car ils pouvaient ignorer les ordres d'un gouvernement empêché par la force –, et puisque les jeux n'étaient pas faits en Afrique du Nord, au Levant, en Orient, sur les mers, je pensais ce 23 juin qu'un homme isolé, si convaincu fût-il de sa mission historique, ne pouvait pas encore dire qu'il était à lui seul la France dans le combat.

De Gaulle avait réagi avec honneur contre l'humiliation de l'armistice, mais qui pouvait dire alors que d'autres chefs qui tenaient en leurs mains des instruments puissants de résistance n'auraient pas les mêmes réactions? De fait, Noguès se préparait à envoyer à Bordeaux un message cinglant, accusant le gouvernement de « n'avoir pas apprécié objectivement les possibilités de résistance de l'Afrique du Nord ». Il demandait à Weygand de reconsidérer ses ordres concernant l'exécution de l'armistice. On ne s'expliquait pas bien pourquoi de Gaulle, à quelques jours d'intervalle, proposait à Noguès de se mettre sous ses ordres, puis créait de sa propre autorité un Comité français et demandait à Noguès d'en faire partie. Comment pensait-il concilier le pouvoir dont il s'était investi à Londres et le rôle qu'il allait proposer à Noguès de jouer dans le Comité – sachant bien la suspicion qu'avait ce général à l'égard de l'Angleterre –, suspicion qui l'amena en effet à rejeter tout ce qui venait de Londres ?

Je ne laissai rien ignorer à de Gaulle de ces réserves que je faisais à sa conception de la poursuite de la lutte. Je souhaitais qu'une attitude moins dramatique, qu'une action moins personnalisée permît quelques évolutions que je sentais encore possibles. Voyant cependant que je n'étais pas entendu et que les décisions allaient être annoncées à la radio dans la soirée du 23, je me décidai ce soir-là à écrire à de Gaulle pour donner plus de poids à mon sentiment qu'il connaissait. La lettre lui fut portée par Pierre Denis aux studios de la B.B.C. :

« Mon cher Général,

« Après vous avoir rencontré, j'ai eu une conversation avec sir Alexander Cadogan, et je lui ai répété ce que je vous avais dit ainsi qu'au brigadier Spears :

« Je considère que ce serait une grande faute que d'essayer de constituer en Angleterre une organisation qui pourrait apparaître en France comme une autorité créée à l'étranger sous la protection de l'Angleterre. Je partage complètement votre volonté d'empêcher la France d'abandonner la lutte; je suis convaincu que le gouvernement de Bordeaux aurait dû mettre en Afrique du Nord le chef de l'État, les présidents des deux Chambres, ainsi qu'un certain nombre de membres du gouvernement qui, d'accord avec le général Noguès, auraient fait de l'Afrique du Nord un bastion de la résistance française.

« Je persiste à croire que, aujourd'hui encore, la décision par le général Noguès de résister permettrait de rallier tous ceux qui en France désirent continuer la lutte et rester fidèles aux engagements solennels de la France vis-à-vis de ses alliés. Si la résistance peut être organisée en Afrique du Nord, c'est-à-dire en terre française, sous l'autorité de chefs qui ont été investis de leurs fonctions dans des conditions régulières, autrement dit par un gouvernement qui n'était pas à l'époque de son investiture pratiquement sous le contrôle de l'ennemi, je suis sûr qu'on trouvera un immense écho en France et dans toutes les colonies françaises à l'étranger. Mais ce n'est pas de Londres qu'en ce moment-ci peut partir l'effort de résurrection. Il

apparaîtrait aux Français sous cette forme comme un mouvement protégé par l'Angleterre, inspiré par ses intérêts, et à cause de cela condamné à un échec qui rendrait plus difficile les efforts ultérieurs de ressaisissement.

« Comme je vous l'ai indiqué plus haut, j'ai exposé ceci sir Alexander Cadogan; je viens de le répéter à sir Robert Vansittart et à l'ambassadeur de France. Comme vous, je n'ai qu'un but : réveiller les énergies de la France et la convaincre qu'elle ne doit pas finir ainsi. J'ai voulu que vous connaissiez complètement ma pensée.

« Je vous prie d'agréer, mon cher Général, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

« P.-S. – Bien entendu, la constitution d'un Comité qui serait chargé d'aider tout Français désirant continuer la lutte avec l'Angleterre à trouver sa place serait extrêmement utile. Ainsi que je l'ai dit à Spears et à vous, je suis à votre disposition à n'importe quel moment pour discuter de cette question. »

J'avais encore l'espoir que ce Comité de Londres ne prendrait pas d'emblée un caractère trop solennel, figeant prématurément la situation des forces encore disponibles de la France : celles de Londres d'un côté, celles d'outre-mer de l'autre. Mais l'appel de de Gaulle fut suivi d'une communication par laquelle le gouvernement britannique reconnaissait le Comité comme représentant les éléments français indépendants déterminés à poursuivre la guerre, dans l'accomplissement des obligations internationales de la France. Cette communication, elle aussi, était un effet de la précipitation. Le cabinet anglais n'avait pas eu le temps de la discuter. On s'en aperçut et elle fut retirée de la publication. J'avais proposé à de Gaulle de lui parler encore, espérant le convaincre que le destin de la France dans la guerre restait ouvert. De Gaulle également voulait me voir, pour me convaincre que le destin de la France et son destin propre étaient déjà scellés ensemble. Le lendemain, je reçus de lui cette lettre :

« Mon cher ami,

« Dans de telles heures, il serait absurde que nous nous contrariions mutuellement, puisqu'au fond nous voulons la même chose et que, l'un et l'autre, nous pouvons peut-être beaucoup.

« Venez me voir, là où vous voudrez. Nous serons d'accord. »

Nous nous revîmes en effet plusieurs fois. Mais nos bons rapports personnels ne suffisaient plus à surmonter notre désaccord sur la manière d'agir dans un danger pressant. L'Angleterre se préparait à subir un formidable assaut dont l'issue n'était pas certaine. Ce n'était pas l'honneur ni le courage qui manqueraient aux hommes, Anglais ou non, appelés à se battre dans ce pays sur le dernier rempart de la liberté. C'était l'armement et toutes les ressources de guerre. Les destins individuels et même les individualités nationales comptaient peu au regard de cette dramatique nécessité. Dans les semaines qui suivirent, dès qu'il fut permis d'espérer que la bataille alliée était en train d'être gagnée dans le ciel d'Angleterre, dès qu'on sut que, tout n'étant pas perdu d'un seul coup, tout pouvait être repris en fin de compte, les énergies devaient tendre vers un même objectif : opposer à l'ennemi une force unique dotée d'un armement supérieur. En attendant que cette force fût celle du monde libre tout entier, il fallait que l'arsenal le plus puissant de ce monde soit mis en mouvement. Je n'avais pas d'autre préoccupation.

Je m'en expliquai avec de Gaulle aussi sincèrement qu'il le fit lui-même à son tour, me développant sa propre conception du rôle historique dont il se sentait investi. Nous ne pouvions pas nous comprendre. Il me reprocha mon choix qui m'éloignait des centres nerveux où il avait l'intention d'agir afin que la France eût sa part dans la victoire. Mais cette victoire, lui fis-je remarquer, ne viendrait pas au secours de l'héroïsme seul, et de la seule grandeur de caractère. Des hommes se devaient d'en assurer les conditions matérielles indispensables, qui étaient loin d'être réunies. Je serais de ceux-là, et j'irais là où je serais le plus utile pour contribuer à gagner la guerre. Il n'y avait aucune place pour les problèmes subjectifs dans ma détermination.

Nous nous séparâmes, ou plutôt les voies où nous avaient engagés nos actions respectives pour servir la même cause ne nous donnèrent bientôt plus l'occasion de nous rencontrer, du moins à Londres. Je ne devais revoir le général de Gaulle que trois ans plus tard, à Alger, lorsque tous les Français libres se trouvèrent à nouveau confrontés à des choix difficiles : là encore, les problèmes de personne jouèrent un grand rôle, un rôle excessif, mais une fois de plus l'impératif de la lutte à mener dicta une solution d'union. Si j'y fus utile, c'est parce que j'avais gardé une position d'indépendance qui me permit de donner à de Gaulle les conseils et de lui rendre les services dont il reconnut le caractère désintéressé. Finalement, il avait respecté mon choix, autant que j'admirais sa détermination. Je savais qu'il lui avait fallu une grande force d'âme pour franchir ce pas

immense qu'est pour un militaire de tradition la désobéissance aux ordres supérieurs, fussent-ils révoltants. Il fut le seul de son rang à oser, et dans le pénible sentiment d'abandon où étaient alors les Français décidés à poursuivre le combat des Alliés, son rare exemple avait eu une extraordinaire vertu morale.

Je n'avais pas eu, pour ma part, de débat de conscience, parce qu'au poste où j'étais placé et où j'avais décidé de travailler dès que je compris que toutes les forces réunies du monde libre suffiraient à peine à contenir la volonté d'hégémonie nazie, l'effondrement du front de France ne changeait pas la direction de nos efforts, mais commandait leur intensification. La guerre serait longue, on n'en pouvait plus douter, mais la libération passerait par le même chemin, celui de la plus vaste et de la plus complète alliance. Cependant, un détail formel allait changer pour moi : le Comité de coordination franco-anglais n'avait plus de raison d'être. Je dus le dissoudre. Le 2 juillet, j'envoyai une lettre de pure forme au maréchal Pétain :

« Monsieur le Président du Conseil,

« Par lettres des 20 novembre et 2 décembre 1939, le président du Conseil français et le Premier ministre anglais m'avaient demandé d'accepter le poste de président du Comité franco-anglais de coordination qui avait pour but la coordination de l'effort de guerre économique de la France et de la Grande-Bretagne, ainsi que la direction du Comité d'achats franco-anglais en Amérique.

« Par suite des événements récents, il est évident que le Comité de coordination franco-anglais et l'organisation alliée, tant ici qu'aux États-Unis, doivent cesser d'exister, et je n'ai par conséquent pas d'autre alternative que de vous remettre ma démission. »

A M. Churchill, je fis la même communication à laquelle j'ajoutai ceci :

« J'ai jusqu'à présent agi comme représentant des Alliés au service des deux pays à la fois. Dans les conditions actuelles, je suis profondément convaincu que non seulement l'avenir de ce pays, mais aussi la libération de la France dépendent de la poursuite victorieuse de la guerre par la Grande-Bretagne. Je voudrais donc vous faire savoir que je serais extrêmement heureux si le gouvernement britannique me donnait l'occasion de travailler à son service, et ainsi de continuer à servir les vrais intérêts de mon pays.

« Je remets donc mes services à la disposition du gouvernement britannique pour les tâches où ils lui paraîtront le plus utile. »

Mon dernier acte en tant que président du Comité fut de transmettre à Bloch-Lainé, à New York, l'ordre câblé de Bordeaux par la présidence du Conseil de suspendre toutes négociations et signatures de tout contrat pour la France, puis d'essayer d'obtenir la résiliation des contrats en cours, sous réserve du transfert de quelques-uns d'entre eux. « Sans autre précision, écrivais-je à Bloch-Lainé, je pense qu'il s'agit là du transfert au gouvernement anglais de *tous* les contrats d'armement divers qui ont déjà été faits par nous et qui étaient couverts par échange de notes entre le général Weygand et l'ambassadeur d'Angleterre. »

Le 16 juillet, je reçus cette réponse de Churchill :

« Cher Monsieur Monnet,

« J'accepte votre démission de président du Comité de coordination franco-anglais que vous m'avez remise le 2 juillet.

« Je prends note avec plaisir de votre désir de servir le gouvernement britannique, et par là même les vrais intérêts de votre propre pays. J'ai pris l'avis du ministre sans portefeuille sur la manière de donner le plus vaste champ à vos compétences et à votre expérience. Tous deux, nous avons pensé que le mieux serait que vous vous rendiez aux États-Unis pour y poursuivre, en association avec le chef de la Commission d'achats britannique, ces mêmes services ayant trait aux fournitures américaines qui nous ont été si précieuses à l'époque où vous étiez président du Comité de coordination franco-britannique.

« Votre dévoué,

« W. CHURCHILL. »

C'était tout ce que je souhaitais. Même si mon mandat n'était pas très précis ou peut-être parce qu'il n'était pas trop précis, j'allais pouvoir reprendre le cours de l'action que j'avais engagée pour amener les milieux dirigeants américains à mesurer la gravité de la situation réelle en Europe et le danger qui les menacerait à leur tour si l'entreprise totalitaire des nazis n'était pas arrêtée. Je savais que la tâche serait rendue à la fois plus facile par la brutale démonstration des faits qui mettait fin à bien des illusions, mais aussi plus difficile par les réflexes isolationnistes qu'avait provoqués dans l'opinion américaine l'immense déception de l'effondrement français. J'étais heureux de retrouver Purvis à Washington et je savais que je n'aurais aucune difficulté à établir un mode de coopération efficace avec lui, comme le gouvernement britannique m'en avait



laissé le soin. Bien plus, j'y voyais l'avantage de pouvoir me décharger sur lui de toutes les responsabilités administratives et me consacrer entièrement au patient effort de persuasion auquel je m'étais déjà préparé.

Avant de prendre congé de mes collaborateurs à Londres, je tirai les leçons de notre travail commun dans un document que je conclusais ainsi : « L'ennemi ne peut se constituer une réserve d'armes hors du rayon d'action des bombardiers. Vous le pouvez. Vous ne pouvez gagner par la force des armes sans une grande supériorité dans les airs, et, au moins une égalité mécanique. Cela ne peut être obtenu par la production du Royaume-Uni seule. Par conséquent, ce n'est pas trop de dire que pas un jour ne doit être perdu pour la création de cette réserve qui peut signifier la différence entre défaite et victoire. »

<sup>1</sup> Ensemble des lois américaines prises entre août 1935 et mai 1937 mettant l'embargo sur les envois d'armes à destination de tout pays en état de guerre.

<sup>2</sup> Bilan.

<sup>3</sup> Là où manque l'imagination, les peuples périssent.

<sup>4</sup> Vous avez raté quelque chose. Nous avons eu une très bonne tasse de thé.

## 7.

### « Le programme pour la Victoire » (Washington, 1940-1943)

#### Des hommes au service de la liberté

Fin août 1940, je partis pour Washington avec Silvia par la ligne des Clippers. A l'escale des Bermudes, un douanier anglais regarda avec soupçon mon passeport français. Je lui montrai l'ordre de mission que m'avait signé Churchill. Le soupçon se changea en perplexité. « *It just doesn't make sense*, dit-il, *for a Frenchman to hold a British job at this point*<sup>1</sup>. » Cet homme avait raison de son point de vue. Ma situation administrative était en effet insolite, et plus encore qu'il n'aurait pu le croire. Je devais choisir avec Purvis, hier mon collaborateur, la position que j'occuperais auprès de lui. Purvis était canadien, lui et moi serions de loyaux fonctionnaires britanniques. J'étais sûr qu'il n'y aurait aucun problème tant était grande la confiance qui régnait entre nous et vaste le champ de notre action. Purvis, grâce à ses qualités morales et intellectuelles hors de pair, était devenu très influent dans tous les niveaux de l'administration de Washington. Le rôle que j'aurais à jouer à ses côtés serait politique. Je connaissais maintenant les mécanismes de la décision aux États-Unis, le moteur, les organes de transmission – les freins aussi. J'avais mesuré les besoins de l'Angleterre et pouvais témoigner de sa résolution.

Je compris, en arrivant, qu'il y aurait beaucoup à faire pour que de chaque côté de l'Atlantique ces hommes qui parlaient la même langue et se voulaient solidaires aient la même perception de la guerre et de ses formidables exigences. De son abri, sous le 10 Downing Street, Churchill lançait des appels pathétiques à Roosevelt, qui les recevait sur son yacht de croisière et répondait par des messages de sympathie. Mais que pouvait-il faire d'autre dans l'immédiat? Même l'envoi de cinquante vieux destroyers troqués contre des bases anglaises posait un problème constitutionnel et psychologique considérable au président des États-Unis qui avait besoin de temps et de courage pour surmonter ces obstacles. C'est pourquoi il cherchait la concentration dans ces retraites

apparemment insouciantes. Quand il me reçut à la Maison-Blanche, je le trouvai inquiet : « A quel moment le *fog* <sup>2</sup> va-t-il tomber sur l'Angleterre? » me demanda-t-il. Il ne voyait rien d'autre qui pût empêcher un débarquement allemand. Partout, je rencontrai le même pessimisme. Aussi, je tranchai sur ce tableau en manifestant ma confiance dans la capacité physique et morale des Anglais de résister à une invasion. Que les nazis ne pussent plus gagner la guerre ne faisait pas de doute pour moi. Ce qui me préoccupait déjà, c'était le moyen de les vaincre. Ils allaient perdre la bataille de Londres, il faudrait ensuite livrer la bataille de l'Atlantique, et l'emporter. A quel point l'Amérique n'y était pas préparée, c'est ce que je découvris peu à peu.

En dépit du vote de la loi sur le *Selective Service Act*<sup>3</sup> qui venait de permettre la levée de huit cent mille hommes – sur un total de seize millions de mobilisables –, il n'y avait en vérité que cinquante-cinq mille soldats sur pied de guerre et un nombre infime d'avions en service. Tout le reste était encore sur le papier – un papier comme celui que Roosevelt avait griffonné devant moi en 1938. Mais les prévisions qui s'y inscrivaient gonflaient à mesure que le danger se précisait. Quelques jours après l'offensive allemande de mai, Roosevelt avait demandé au Congrès un milliard de dollars pour la défense et la fabrication de cinquante mille avions. Un mois après, les programmes s'élevaient à trois milliards de dollars. Une fois le premier effet de surprise passé, l'opinion s'habituaît à ces chiffres astronomiques et la notion d'un effort de défense à la mesure des États-Unis était peu à peu acceptée. Inévitablement, la question vint à se poser de la compatibilité de cet effort avec la fourniture de l'aide à l'Angleterre. Ce problème des priorités, que je trouvai en discussion à mon arrivée, me paraissait absurde. Pour la raison, d'abord, que les commandes alliées avaient été et demeuraient le levier de la production américaine, et pour une autre raison, incontestable à mes yeux : il n'y avait pas à choisir entre deux efforts, mais à les additionner, ou plutôt à les intégrer l'un à l'autre. La défense de l'Angleterre et celle de l'Amérique étaient liées indissolublement.

Malgré cet état d'impréparation et bien que tout fût encore imprécis, je n'étais pas pessimiste parce que je voyais que le problème était posé, et les moyens de le résoudre en discussion. Pour comprendre l'Amérique, il faut savoir que la solution des problèmes y passe nécessairement par une phase de discussion très ouverte. On écoute les avis de tous les gens compétents, sans formalisme. Puis la décision intervient – elle intervient toujours, car nul ne songerait à laisser un

problème sans solution et nul n'a le goût de la discussion pour elle-même. La décision n'est plus discutée, elle est appliquée par tous, bonne ou mauvaise. A l'automne 1940, je ne m'étonnais pas, au contraire, de trouver les États-Unis agités par un vaste mouvement d'idées dans le Congrès, dans les comités pour ou contre l'isolationnisme, dans la presse, au sein de l'administration. Je reconnaissais là une de ces périodes de maturation d'où sortent, le moment venu, les grandes résolutions – et le pays avait besoin d'une résolution historique. Roosevelt, toujours à l'écoute de son opinion publique, observait, intervenait sans rien brusquer, prêt à transformer le débat, lorsqu'il serait mûr, en action.

A quelques mois de l'élection présidentielle, le président devait compter avec un fort courant isolationniste, et la prudence électorale pouvait expliquer les hésitations qui visiblement le retenaient de faire les gestes spectaculaires qu'attendaient les Alliés. Mais, au-delà de l'échéance de novembre, je crois que son comportement était inspiré par sa plus profonde préoccupation d'homme politique : ne jamais diviser son pays. Les décisions à prendre, quelle que fût sa conviction intime et bien qu'il eût la capacité de l'imposer à tout le pays, étaient trop graves pour ne pas requérir l'unanimité. Il scrutait les sondages et les voyait évoluer régulièrement dans le sens qu'il souhaitait. En septembre 1940, soixante-sept pour cent des Américains pensaient que leur nation entrerait fatalement dans la guerre. Sans doute, s'ils avaient eu à voter pour cette décision, quatre-vingt-trois sur cent se seraient prononcés contre, ce qui s'explique aisément en l'absence de toute provocation directe à cette époque et même de toute perception physique de l'agression nazie. « Nul ne songe à nous attaquer et nul n'est en état de le faire, prêchait Lindbergh à travers le pays. Nous n'avons pas à redouter l'invasion, à moins qu'à force de se quereller et de se mêler des affaires de l'Europe, les Américains ne la provoquent. » C'est dans la volonté d'aider l'Angleterre que se retrouvait la majorité des Américains – aide *short of war*, selon l'expression restrictive qui signifiait « jusqu'à la guerre non comprise ». Dans cette voie-là, Roosevelt pouvait s'avancer, et il le fit en cédant les destroyers ainsi que de grandes quantités d'armes et de munitions prélevées sur les stocks de l'armée. Mais, guidé par son instinct politique, il se hâtait lentement, surveillé par des adversaires qui n'ignoraient pas plus que lui qu'un certain degré d'engagement *short of war* se confondrait un jour avec une belligérance de fait. Ce jour viendrait sans doute, le tout était d'y arriver insensiblement et par nécessité.

Cette résistance dans les esprits ne m'inquiétait pas, elle céderait à mesure que les ondes de choc de l'ébranlement européen se propageraient jusqu'au cœur du pays. Plus préoccupante me parut la résistance que je retrouvai dans les

structures de l'économie américaine et dans les habitudes de l'administration. Purvis me montra les résultats très décevants de l'enquête que je lui avais demandée dans les derniers jours de mai. Les possibilités de produire des canons, tanks et navires pour les Anglais, étaient minces, sauf à construire des usines, ce qui impliquait des délais de douze à dix-huit mois. Les industriels américains s'interrogeaient sur les risques dans le long terme des investissements de guerre. A cela s'ajoutait une incompréhension persistante chez les Anglais des avantages pourtant évidents d'un approvisionnement aux États-Unis, à l'abri des bombardements. A Londres, on était pressé par les besoins immédiats et on donnait la priorité aux livraisons de machines-outils américaines, capables de produire rapidement sur place, sans perte de devises, des types d'armement britannique considérés comme meilleurs.

Or, les commandes passées aux États-Unis, si elles étaient une assurance de première grandeur pour continuer et achever la guerre jusqu'à la victoire, immobilisaient là-bas des machines-outils. En outre, elles restaient le grand souci de la Trésorerie, toujours attachée à préserver ses réserves de change. Bref, une certaine confusion régnait dans les esprits quant au choix des moyens de défense, confusion qui contrastait avec la claire et vigoureuse résolution du gouvernement et du peuple anglais dans sa volonté de se défendre. Le même contraste existait entre les intentions et les actes de l'administration américaine. Visiblement, la machine à gagner la guerre tardait à se mettre en place.

Il y avait un bon moyen de résoudre ces problèmes de contradictions apparentes, c'était de les poser en termes simples et de les introduire dans le vaste processus de discussions dont j'ai parlé plus haut. Ç'allait être ma principale contribution à l'effort de guerre pendant les mois qui suivirent mon retour à Washington. Je n'eus pas de peine, cette fois-ci, à trouver les hommes prêts à m'écouter et à transformer en décisions les projets que nous élaborions ensemble : des amis déjà anciens, et ceux que je me fis près d'eux, appartenaient au groupe des conseillers de Roosevelt. Ce groupe était constitué sur des bases tout à fait informelles, et la confiance mutuelle en était le ciment. Parmi les personnages qui jouèrent un grand rôle à cette époque, j'évoquerai au premier rang la grande figure de Felix Frankfurter, juge à la Cour suprême. Autrichien d'origine, il avait appris l'anglais à douze ans et brillé à l'école de droit de Harvard, où il enseigna plus tard, après une carrière de *lawyer* <sup>4</sup>. Il marqua des générations de juristes, dont beaucoup se retrouvèrent avec lui auprès de Roosevelt pendant le *New Deal*. Maintenant, il mettait à nouveau sa grande

autorité au service de la lutte contre le totalitarisme et, bientôt lié à lui par une profonde amitié ainsi que par un idéal commun, je pouvais compter sur toute son aide. C'était Frankfurter, d'ailleurs, qui après la cérémonie inaugurale du Président Roosevelt en janvier 1941, lui envoya une note de la part de notre fillette Anna qui y joignit dix « dimes » pour le Fonds des Enfants Paralysés. « Ce n'est que très peu », écrivit-elle, « mais c'est tout ce que je possède. »

« Justice » Frankfurter – on désigne ainsi les juges – n'avait évidemment pas de fonction officielle auprès du président, mais il avait accès à son bureau chaque fois qu'il le jugeait utile. Roosevelt était exempt du formalisme des hommes d'État européens et je n'avais pas besoin de titre pour aller lui parler : il savait bien que je ne le ferais que pour de bonnes raisons, et d'ailleurs je n'abusai pas de cette facilité. Les problèmes de prestige ne jouaient nul rôle dans ce milieu de Washington où l'on pensait seulement à faire bien un travail qui était alors, essentiellement, l'organisation de la guerre dans un pays en paix. Frankfurter, comme les autres, était parfaitement désintéressé. Il ne cherchait pas de position politique, et ceux qui avaient pris des fonctions officielles, tels Stimson, McCloy, Harriman, Dean Acheson, se considéraient en quelque sorte comme mobilisés au service de l'État. Leur vraie carrière était au service du droit. Je les avais rencontrés et respectés précédemment comme *lawyers* – cette profession spécifiquement américaine où la compétence et la technique du travail sont portées au plus haut degré que je connaisse. La puissance et les avantages matériels qui y sont liés ne vont pas sans désintéressement : il en faut, en tout cas, pour abandonner son cabinet et répondre à l'appel du président comme le firent ces hommes.

Stimson avait déjà servi comme secrétaire à la Guerre sous un autre président, le républicain Taft, trente ans plus tôt. Formé lui aussi à l'école de droit de Harvard, sa réputation de *lawyer* était grande et il n'avait ni l'ambition ni le tempérament politiques. Rigide et volontaire, il passait pour un homme difficile, mais la puissance d'entraînement avec laquelle il s'appliqua à sa tâche de ministre de la Guerre suscitait de grands dévouements. Mon ami Jack McCloy, que je retrouvai rattaché à lui comme sous-secrétaire d'État, était, à son image, ce qu'on appelait un avocat-combattant. De trente ans plus jeune que son chef, il en avait la forte personnalité, la même intégrité morale et le patriotisme ardent. Mais les qualités du cœur étaient plus apparentes chez lui – si manifestes qu'on ne pouvait que l'aimer tout en le respectant. Il avait eu une jeunesse difficile, élevé par sa mère dans un milieu modeste, et dut travailler pour payer ses études de droit. Sa brillante intelligence lui permit de devenir un *lawyer* réputé, mais sa profonde humanité l'amena naturellement, lorsqu'il vit la liberté en danger, à

s'engager dans la vie publique. Républicain comme Stimson, McCloy servit loyalement et même avec enthousiasme le démocrate Roosevelt. C'est sans nul doute la passion de la liberté qui conduisit ces hommes remarquables à mettre leur carrière et leur compétence au service d'une cause encore peu populaire, mais qui devait être, qui serait un jour, pensaient-ils, celle de la nation tout entière. Si Roosevelt était ainsi entouré de fortes personnalités, il exerçait la totalité de sa fonction qui était de décider. Même son plus intime collaborateur, Harry Hopkins, que j'allais connaître peu à peu, en même temps que grandissait son influence sur la politique américaine et sur le cours de la guerre, ne s'écarta jamais de son rôle de serviteur loyal et d'exécutant fidèle. Mais il s'agit là d'un cas si exceptionnel, si impressionnant, que je me réserve d'y revenir plus longuement.

Entre ces hommes, circulait un incessant courant d'informations et d'idées. Nous dînions ensemble – souvent dans notre maison de Foxhall Road –, nous nous téléphonions, échangeions des notes à tout moment du jour et de la nuit. Des militaires se joignaient à nos discussions : le général Burns, le lieutenant-colonel Auland que l'armée tenait en suspicion pour ses liaisons avec ce groupe qui n'avait ni nom ni structure, mais dont on ne pouvait ignorer l'influence sur les décisions de la Maison-Blanche. C'est là que je pris l'habitude de travailler en totale confiance avec les grands journalistes qui, comme Walter Lippmann et James Reston, pouvaient être associés aux plus graves délibérations où leur expérience était utile sans qu'ils eussent même la tentation d'en violer le secret. La partie secrète de ces délibérations était d'ailleurs moins importante que le débat public qui faisait avancer les esprits vers les objectifs que nous nous étions assignés : faire entrer la puissance américaine dans la lutte.

Robert Sherwood, collaborateur de Hopkins, a laissé un témoignage de cette époque dans son beau livre, *Roosevelt et Hopkins* : « Le Français Jean Monnet, tout en restant dans la coulisse, n'en exerçait pas moins une influence considérable à Washington. Homme d'affaires calme et pondéré, il avait vu sa patrie écrasée sous le poids d'une terrible défaite, la Grande-Bretagne à deux doigts de sa perte, et cela parce que les industriels et les militaires s'étaient refusés à envisager les réalités de la guerre totale – ou s'étaient montrés incapables de le faire. Monnet fut le grand apôtre de la production à outrance, et sa doctrine favorite, qu'il ne cessait de prêcher, tenait dans cette formule : Il vaut mieux avoir dix mille chars de trop qu'un seul de moins. » Si telles étaient bien l'impression que je donnais et la conviction que je nourrissais, je dois dire qu'en matière de chars nous étions loin du compte à la fin de 1940.

Purvis et moi expliquions à Londres que les Américains ne feraient l'effort de

réarmement à la dimension nécessaire que s'ils y étaient fortement pressés, et que beaucoup ici attendaient de l'être par des demandes précises. Alors, il se passerait quelque chose de positif ou non, d'où nous tirerions des conclusions. C'est dans ce but qu'au début d'octobre, sir Walter Layton, directeur des programmes au ministère anglais des Approvisionnements, débarqua à Washington avec une liste impressionnante de commandes : tout l'équipement nécessaire à l'armement de dix nouvelles divisions britanniques et neuf mille avions supplémentaires, s'ajoutant aux quatorze mille déjà commandés. De toute évidence, l'Angleterre ne disposait pas des trois milliards de dollars qu'il lui faudrait verser sous l'empire de la loi *cash and carry*<sup>5</sup> toujours en vigueur. Mais nous avions décidé de renverser l'ordre de la logique des financiers qui ajustent les besoins aux ressources, logique absurde quand les besoins sont ceux de la survie du monde libre : pour un tel enjeu, on parvient toujours à trouver la ressource. L'important était de manifester une volonté et de frapper les esprits par un ordre de grandeur surprenant.

Cette approche était aussi celle du ministre de l'Air britannique, lord Beaverbrook, dont le dynamisme entraînait peu à peu la mécanique de production anglaise au-delà de sa réserve prudente. Beaverbrook était une puissante personnalité qui régnait sur des affaires de presse et que l'amitié de Churchill avait placé très judicieusement à des postes importants dans le cabinet de guerre. Il partageait notre conception d'une *over all production*<sup>6</sup> avec Edwin Plowden, secrétaire général du ministère de l'Air, grand administrateur que je devais retrouver comme interlocuteur et comme ami dans bien d'autres occasions. Layton était appuyé par eux dans sa mission qui parut couronnée de succès lorsque Roosevelt annonça à Boston, le 30 octobre, qu'il était prêt à satisfaire les commandes britanniques de vingt-six mille avions et qu'il voulait faire des États-Unis « la plus grande puissance aérienne du monde ». Trois jours plus tard, Roosevelt était réélu, l'isolationnisme avait vécu. Cependant, rien ne pouvait être résolu du jour au lendemain. Faute de mécanisme approprié, les meilleures volontés avançaient difficilement dans la voie qui leur était ouverte. Il fallait changer la forme trop administrative des rapports entre l'Angleterre et les États-Unis, inventer des méthodes de coopération plus intimes et plus généreuses. L'époque des négociations ardues, comme celle que Layton venait de mener, devait être close. J'en tirai la leçon dans une lettre à Salter, qui était à Londres chef du Comité des approvisionnements anglo-américain, lettre destinée à préparer nos amis anglais aux dimensions nouvelles qu'allait prendre



## L'effort de guerre :

" L'objectif que nous nous étions fixé a été maintenant atteint pour l'essentiel, c'est-à-dire : un programme aéronautique plus important a été lancé, des ordres pour un supplément de mille cinq cents avions par mois à partir de fin 1941 sont maintenant placés, dans des types qui pourront servir dans l'armée américaine et l'armée anglaise en même temps. Les bases ont été jetées pour la fourniture massive d'armement. L'Amérique a accepté de fournir l'équipement de dix divisions à la Grande-Bretagne, intégrant ainsi le matériel anglais dans ses propres programmes.

« Tout cela a été fait, mais fait avec lenteur et à une échelle encore trop petite.

« Nous nous " installons " en quelque sorte dans certaines situations militaires ou industrielles et nous nous bornons à les " administrer " comme si la guerre était une condition de vie normale dans laquelle nous aurions à vivre maintenant, alors qu'elle est, au contraire, un état de choses catastrophique qui exige qu'on y mette fin par tous les moyens et de toute urgence. La ligne Maginot et les programmes anglais d'approvisionnement de 1939 pour 1942 sont de dramatiques démonstrations de cette mentalité... On a beaucoup tardé à réaliser à Londres, jusqu'aux plus hautes sphères, que la production britannique était insuffisante pour permettre à l'Angleterre non seulement de résister, mais de gagner la guerre. Le moment est venu de changer complètement notre angle d'approche et de considérer ce pays comme un partenaire prêt à fournir à l'Angleterre tout ce dont elle a besoin " *to finish the job* <sup>7</sup> ".

« Nous venons d'entrer dans une nouvelle phase de la guerre, dans la mesure où les États-Unis sont maintenant concernés. La défense de l'Angleterre est pour ce peuple la défense de l'Amérique – mieux, les gens sont prêts à faire tout ce que l'Angleterre attend qu'ils fassent pour elle. Ils ne sont pas toutefois prêts pour le moment à entrer en guerre – ils pourraient l'être le moment venu –, et je crois personnellement que ce sera à un moment de l'année prochaine. Mais le gouvernement essaie de l'éviter et sans doute si cette guerre pouvait être gagnée par l'Angleterre avec tout le matériel fourni par les États-Unis, mais sans sa participation active aux opérations, alors ce serait le plus grand triomphe de la politique internationale de Roosevelt... »

En conclusion, je proposai d'agir ainsi dans une situation qui semblait mûre :

« C'est à l'Angleterre de parler, d'établir clairement ce qu'elle veut des États-Unis, et de l'établir dans des termes impressionnants... Il faut maintenant aborder le président et l'administration avec la liste complète de ce dont l'Angleterre a besoin pour gagner la guerre [...]. Le *gap* <sup>8</sup> financier – et il y en aura un très important – devra être comblé par F. D. Roosevelt par les moyens qui lui sembleront bons. Ma conviction est que si cela est bien présenté, le résultat pourrait être que les États-Unis fassent à l'Angleterre le don du matériel dont elle a besoin. Tous les gens de ce pays seraient unanimes pour une telle politique et même en seraient fiers. »

Dans cette lettre datée du 15 novembre, on peut discerner les quelques grandes lignes de réflexion que nous poursuivions alors et qui devaient aboutir aux décisions capitales de 1941 : l'urgence de trouver une solution financière, fût-ce un subterfuge, la nécessité d'établir un bilan général des ressources et des besoins – et la priorité à donner aux besoins, ce qui supposait un changement de mentalité en Grande-Bretagne ainsi qu'un pari sur la possibilité de mobiliser la production américaine. Chacune de ces difficultés allait être tranchée par une suite rapide d'initiatives qui s'articulaient naturellement, signe que toutes les idées étaient arrivées à maturation. Ce fut d'abord le *lend-lease*<sup>9</sup> qui débloqua l'impasse financière. On put alors regarder en face le déficit des ressources de guerre et mesurer sans vertige l'immensité des besoins révélés par une nouvelle *balance sheet*. L'Amérique une fois engagée dans la bataille, il fallut trouver les formes du dialogue avec la vieille Angleterre : ce fut la mission de Hopkins à Londres et l'intimité fructueuse qui s'établit entre Churchill et Roosevelt. Enfin, la logique des choses voulait que l'économie américaine basculât tout entière dans la production de guerre : l'état d'urgence permit de renverser les priorités. La voie était ouverte vers le « Programme pour la victoire » qui devait faire déferler sur les dictatures d'Europe et d'Asie la plus grande puissance militaire que le monde ait connue. De toutes mes forces, je contribuai à la conception et à l'entrée en action de cette mécanique irrésistible. Le ressort en était simple : la volonté acharnée d'un groupe d'hommes unis autour du détenteur d'un pouvoir et d'une responsabilité sans précédents, appuyé lui-même par une vaste opinion publique.

### **L'arsenal des démocraties**

Au début de décembre, Roosevelt embarqua sur le *Tuscaloosa* pour une croisière de deux semaines dans la mer des Caraïbes. Il n'emmenait que quelques collaborateurs et apparemment laissait derrière lui les problèmes les plus préoccupants, au premier rang desquels le déficit en dollars des Britanniques qui appelait une action urgente et énergique. Tous les biens anglais mobilisables aux États-Unis avaient été réquisitionnés et l'on atteindrait vite les limites de l'endettement. Il fallait tourner les contraintes de la loi *cash and carry* par un artifice qui ne pouvait être imaginé et imposé que par le président. C'était sa responsabilité, nous savions qu'il en était conscient et qu'il examinait plusieurs formules. Ses hésitations alarmaient Churchill qui se décida, le 8 décembre, à lui envoyer une lettre dramatique qu'un hydravion lui porta sur son bateau. Cette lettre très longue et d'une haute élévation de pensée n'exprimait

aucune plainte, et pas même un appel à l'intervention militaire américaine. Churchill évoquait l'identité de destin des deux pays face au danger et acceptait que l'Angleterre supportât seule l'effort humain si l'Amérique fournissait les armes, les avions, et la protection des convois. « Vous pouvez être assuré, concluait-il, que nous saurons nous montrer capables de souffrir et d'aller jusqu'à l'ultime sacrifice pour la cause commune. Pour le reste, nous nous en remettons à vous et à votre peuple en toute confiance, certains que vous trouverez les voies et moyens que les générations futures, des deux côtés de l'Océan, approuveront et admireront. »

Impressionné, Roosevelt lut et relut la lettre, cherchant les « voies et moyens » qui étaient moins affaire de technique que de présentation psychologique : comment faire accepter par le Congrès et par l'opinion la décision bien ancrée en lui de donner sans aucune contrepartie toute l'aide possible à l'Angleterre? Ce qu'il trouva fut le *lend-lease*, une idée simple – simple comme devait l'être huit ans plus tard celle du plan Marshall : de telles inventions exigent la rencontre, dans un homme et dans un peuple, d'une force et d'une générosité exceptionnelles. A cela s'ajoutait, en Roosevelt, le génie de la formulation qui lui permit, dès le lendemain de son retour, de populariser dans le public américain ce don présenté comme une location à bail d'un matériel destiné en fait à ne jamais être rendu.

« Supposons, dit-il à ses compatriotes, que la maison de mon voisin prenne feu et que je possède un très long tuyau d'arrosage. Je ne vais pas lui dire : « Voisin, mon tuyau d'arrosage m'a coûté quinze dollars. Vous devez me payer quinze dollars pour l'avoir. » Non, je le lui prête et je le récupère lorsqu'il a servi à éteindre le feu. » Cet apologue fut un trait de génie qui frappa durablement les imaginations et donna un bon départ au grand débat qui s'ouvrit dans le pays et au Congrès sur le *lend-lease*. « Il n'y a pas de doute dans l'esprit de l'immense majorité des Américains, ajouta Roosevelt, que la meilleure défense des États-Unis réside dans les succès remportés par la Grande-Bretagne pour sa propre défense. » Il me plut de l'entendre condamner sans appel les tabous que je dénonçais depuis des années : « Jamais, au cours de l'histoire, une grande guerre n'a été perdue faute d'argent. Ce que je cherche maintenant à éliminer, c'est la superstition du dollar. »

L'alliance des deux grandes démocraties était scellée et rien ne s'opposait plus à ce que la mieux favorisée mît tous ses moyens en œuvre pour renforcer la plus exposée. « Les États-Unis, dis-je un soir à mes amis, doivent devenir un grand arsenal, l'arsenal des démocraties. » Felix Frankfurter m'interrompit : « Très bien, mais promettez-moi de ne plus employer cette formule. – Pourquoi? lui

demandai-je avec étonnement. – Parce que je pense en avoir bientôt un excellent usage. » Quelques jours après, nous écoutions ensemble à la radio la célèbre « Causerie au coin du feu » du 29 décembre : « Une nation, dit alors Roosevelt, ne peut avoir la paix avec les nazis qu'au prix d'une abdication totale... Une telle paix imposée ne serait pas une paix, mais un nouvel armistice, entraînant fatalement la plus gigantesque course aux armements, la plus destructrice des guerres économiques de l'histoire. Nous n'échapperons pas au danger, et même à la crainte du danger, en nous enfonçant sous nos couvertures. Nous devons produire des armes et des navires avec toute notre énergie et toutes nos ressources... *Nous devons être le grand arsenal des démocraties.* » Frankfurter était allé, après notre conversation, à la Maison-Blanche glisser cette formule dans le discours que préparait Hopkins. « Les démocraties, objecta quelqu'un, est-ce à dire que la Russie ne bénéficierait pas du *lend-lease*? – Qu'importe, fut-il répondu, la formule est trop heureuse pour qu'on s'arrête à cela. »

Le premier grand obstacle était levé. Il l'était dans les mots, et il faudrait encore trois mois de batailles juridiques et politiques pour qu'il le soit dans la réalité administrative. Mais les mots, quand ils étaient l'expression publique de la détermination du président, avaient valeur d'engagement international et anticipaient sur le processus de l'action. Roosevelt usait avec art de ce pouvoir magique et, dans un monde où les décisions de quelques-uns signifiaient la vie ou la mort pour des millions d'hommes et de femmes, ses discours étaient des événements attendus, espérés ou redoutés. Sherwood, qui avait participé à la minutieuse préparation de la « Causerie » du 29 décembre, raconte que cette nuit-là les Allemands soumirent Londres à un des plus violents bombardements de la guerre – celui qui détruisit la City et épargna Saint Paul par miracle – pour neutraliser le message d'espérance que les Anglais recevaient de Washington. Que le *lend-lease* ait marqué un tournant de la guerre, dans les esprits comme dans les faits, j'en eus plus tard un témoignage peu ordinaire. Un soldat américain parachuté en 1944 en Normandie s'étonna de voir dans une ferme où on l'accueillait en libérateur un calendrier à la date du 11 mars 1941. « Vous n'êtes pas à jour, fit-il observer à ses hôtes. – Nous avons arrêté le calendrier le jour où nous avons appris par la radio que le prêt-bail était voté. Pour nous, ce jour-là, l'Allemagne avait perdu la guerre. » Une telle histoire ne s'invente pas et je crois celui qui me l'a racontée. Ces fermiers normands vivaient à l'heure de la radio anglaise et ils avaient sans doute entendu la phrase de Churchill aux Américains : « Donnez-nous les outils et nous finirons le job. »

Nous pouvions nous attaquer maintenant au deuxième grand obstacle : la mesure de l'effort industriel à engager pour transformer en arsenal ce qui n'était encore qu'une production en ordre dispersé. Pour cela, il fallait se fixer des objectifs, cette fois-ci non pas en rapport avec les ressources disponibles, mais avec les besoins calculés le plus largement, de manière à écraser l'adversaire. Un tel calcul impliquait un renversement de l'état d'esprit en Grande-Bretagne, mais non aux États-Unis où l'on n'a jamais craint de considérer ce qui est nécessaire avant de se demander ce qui est possible : *a priori*, ce qui est nécessaire doit être possible. C'est pourquoi déjà, dans un mémorandum daté de fin novembre, j'avais établi ainsi l'ordre des priorités :

- 1 ° déterminer la dimension de l'armement qui est nécessaire;
- 2 ° déterminer de quelle nature doivent être les armes ;
- 3 ° ensuite seulement, envisager comment produire ces armes.

Le dernier point était un problème industriel qui ne m'inquiétait pas. Je ne pensais pas naïvement que le potentiel américain fût illimité, mais connaissant les États-Unis, j'avais la certitude que d'importantes capacités de production étaient sous-employées et, plus important encore, le sentiment que l'invention et la création de capacités nouvelles étaient à la portée de ce peuple énergique : il fallait seulement le stimuler par de grands défis. Notre logique eût voulu que l'on commençât par demander aux industriels ce qu'ils étaient en mesure de produire, mais la plupart ne le savaient pas et ne le sauraient, j'en étais convaincu, qu'une fois mis à l'épreuve, c'est-à-dire engagés, par des commandes confirmées, dans un processus d'expansion. Que ce processus impliquât des transferts, des limitations dans la consommation civile, cela ne faisait pas de doute, et il appartenait au président d'y préparer l'opinion.

La nature de l'armement à fabriquer était un problème stratégique qui incombait aux militaires. Le premier point, en revanche, appelait une vue d'ensemble que nous étions seuls en mesure de prendre, Purvis et moi, parce que le volume des armes à produire résulterait d'un bilan des ressources et des besoins, bilan dont nous avions sinon les données immédiates, du moins la méthode et l'expérience propres à les réunir. Je ne doutais pas que le déficit considérable que révélerait une nouvelle *balance sheet* comparant les forces additionnées de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon à celles de l'Angleterre et des États-Unis, stimulerait l'imagination du gouvernement et du peuple, et les inciterait à accepter les sacrifices inévitables dans les productions civiles.

Le premier pas consistait à mesurer le déficit britannique, et Purvis s'y

employa à Londres jusqu'à la fin de l'année. Les Anglais étaient effrayés par les écarts énormes que révélait la comparaison entre leurs besoins globaux pour gagner la guerre dans les deux prochaines années et les programmes qu'ils s'étaient fixés. Ils se refusaient à présenter eux-mêmes un solde négatif si lourd – moins pour éviter d'effrayer les Américains que par crainte que ceux-ci, en prenant à leur charge la différence, ne retirassent à l'industrie britannique les matières premières et les machines-outils : c'était toujours la même conception d'un monde fini, aux ressources limitées, où le renforcement d'un des alliés ne pouvait se faire qu'au détriment de l'autre... Nous fîmes donc nous-mêmes la balance et choisîmes l'hypothèse forte, sachant que l'administration américaine avait besoin d'un choc et que Roosevelt attendait d'être poussé par de grandes exigences : il accepta sans broncher le chiffre de dix milliards de dollars qui lui fut présenté pour aider l'Angleterre jusqu'en juin 1942. Il savait comme nous que cet effort n'était pas réalisable, du moins dans ce délai – mais il était en quelque sorte réconforté par cet ordre de grandeur. Le chiffre qu'il retint et qui servit aux premières appropriations du *lend-lease* fut de sept milliards de dollars. En octobre, six autres milliards furent votés par le Congrès.

Les quantités considérables de matériel nouveau que recouvraient ces chiffres faisaient apparaître en pleine lumière la faiblesse des programmes antérieurs sur lesquels la Grande-Bretagne fondait ses espoirs de résistance. Ainsi, les soixante navires marchands qui étaient en commande aux États-Unis pour la fin de 1942 devenaient douze cents sous l'empire du *lend-lease* et le tonnage global passait de quatre cent mille à six millions de tonnes. Les livraisons d'avions – surtout des bombardiers lourds – seraient doublées et totaliseraient cinquante mille appareils dans les deux prochaines années. Le programme de chars était lui aussi doublé, celui des mitrailleuses quadruplé. Nous étions loin des « dix mille chars de trop » dont on me prêtait l'ambition, mais on se rapprochait sérieusement des dimensions de la guerre totale imposée par l'ennemi. On comprend alors la portée de la décision américaine et l'effet démoralisant qu'elle eut sur les nazis. La forte expression de Churchill : « *The most unsordid act in the history of any nation* <sup>10</sup> », ne paraît plus, en face de ces chiffres, exagérée.

Pourtant, nous ne pouvions nous dissimuler qu'un déséquilibre dangereux subsisterait tout au long de l'année 1941, et une *balance sheet* était un révélateur, non un remède. Je savais par expérience qu'il fallait quatre mois pour obtenir un bilan vrai, deux mois pour faire un programme, et dix-huit mois ensuite pour

parcourir le cycle de la production. C'est pour cette raison que l'on me voyait toujours pressé, et pressant. Toutes mes notes de l'époque étaient ponctuées par le mot *now*<sup>41</sup>, le plus souvent souligné. De l'urgence, dépendaient d'innombrables vies humaines. « Si le *gap* de 1941 peut être comblé, écrivais-je à Roosevelt au début de janvier, la guerre peut être raccourcie d'un an. » En fait, la plupart des commandes nouvelles ne devaient être livrées qu'en 1942. Les bombardiers construits aux États-Unis en 1941 provenaient des contrats passés par nous au début de la guerre : nos efforts d'hier, qu'on avait pu croire inutiles lorsque la France capitula, produisaient aujourd'hui leurs fruits et permettaient à l'Angleterre de résister. De même, nos efforts d'aujourd'hui serviraient demain à la reconquête.

Ces quelques mois pendant lesquels nous eûmes beaucoup de peine à ajuster les besoins britanniques aux possibilités américaines, et surtout les mentalités des deux administrations civiles et militaires, me persuadèrent que nos systèmes de liaison de la *British Purchasing Commission*<sup>42</sup>, maintenant *British Supply Council*<sup>43</sup>, ne répondaient plus aux exigences d'une alliance qui tendait à devenir totale. Sans doute, le gouvernement américain avait feint longtemps, par précaution, de garder quelque distance par rapport à l'effort de guerre des Anglais et ceux-ci, par dignité, ne demandaient qu'une aide technique que nos services, actifs et compétents, suffisaient à négocier. On pouvait s'étonner cependant que les relations politiques entre les responsables de deux puissances unies par tant de liens eussent gardé un caractère protocolaire et ne s'exprimassent que dans une correspondance discontinue transmise par les voies diplomatiques. Churchill écrivait à Roosevelt, à qui il n'avait jamais eu l'occasion de parler, des lettres franches et respectueuses qu'il signait toujours de la formule étrange : « Ex-personnalité navale. » Sans doute est-ce Roosevelt qui avait imaginé, par malice, ce nom de code transparent dont il se servit toute la guerre. A part cette petite familiarité, il n'existait aucune autre forme de relation personnelle entre les deux hommes.

En décembre 1940, l'ambassadeur britannique à Washington, lord Lothian, mourut brusquement. Cet homme d'une grande distinction et d'une intelligence élevée avait été un intercesseur très efficace et un instrument de la confiance qui commençait à s'établir entre les chefs des deux démocraties. L'un et l'autre perdaient avec lui un ami commun. C'est à ce même moment que nous apprîmes que Roosevelt envoyait Hopkins à Londres pour examiner sur place la situation et établir des contacts directs avec le gouvernement anglais. Il m'apparut clairement que c'était Roosevelt lui-même qui allait à Londres, par l'entremise de son plus intime collaborateur, et que les relations encore si insuffisantes de

part et d'autre de l'Atlantique pouvaient prendre un tour nouveau si toutes les conditions psychologiques étaient remplies.

Comme chacun dans ce milieu très concentré de Washington, j'avais rencontré Hopkins, mais je n'avais pas eu un vrai contact personnel avec lui. Il vivait alors à la Maison-Blanche dans des appartements que Roosevelt avait fait aménager pour ce collaborateur auquel il n'avait donné ni fonction ni traitement et qui venait de démissionner pour raison de santé de son poste de secrétaire au Commerce. Ce poste, il ne l'avait d'ailleurs jamais occupé. Depuis de longues années, il était en fait le conseiller le plus influent du président des États-Unis qui avait reconnu en lui, dans des fonctions de caractère social au moment du *New Deal*, une intelligence exceptionnelle, une nature droite et une âme fidèle. Hopkins allait et venait à la Maison-Blanche, au rythme chancelant de sa santé, qui n'éprouvait que son corps et laissait intacte la vigueur de son esprit.

Le respect dont il était entouré ne tenait pas seulement à sa position privilégiée auprès du Président, mais aussi, et surtout, à la manière dont s'exerçait son influence – discrète, désintéressée et bénéfique. Il y avait là un véritable phénomène d'osmose entre deux intelligences et deux caractères porté à un point que j'ai rarement rencontré. Roosevelt était de naturel ouvert et d'abord généreux, l'imagination toujours en mouvement. Hopkins était réservé, froid en surface, souvent caustique. Il avait une apparence de fragilité. Mais ceux qui l'approchaient le connaissaient comme un être plein d'énergie concentrée, passionné et désintéressé. Entre lui et Roosevelt, il y avait assez de similitudes pour fonder une solide amitié, et assez de complémentarité pour que l'association des deux hommes constituât une force remarquable d'animation au sommet de l'État.

Roosevelt s'exprimait habituellement en termes généraux, imprécis, que Hopkins recueillait et transformait en action précise. Ce soi-disant intellectuel issu des équipes du *New Deal* était en fait un homme d'organisation et de décisions concrètes. Du moins, l'était-il devenu pour servir le président qu'il admirait profondément et auquel sa présence était indispensable à toutes les heures du jour et de la nuit dans cette période de grand trouble. Il ne manquait pas de gens, bien entendu, pour critiquer cette confiance trop exclusive. Wendell Willkie, l'adversaire malheureux de Roosevelt, racontait que celui-ci lui avait fait un aveu : « Vous vous étonnez de voir toujours près de moi ce type à demi mort. Mais peut-être vous serez un jour ici, à ma place. Vous regarderez cette



porte en face de vous, et chaque fois que quelqu'un la poussera vous vous direz : « Que me veut encore celui-là? » Vous verrez à quel point le président des États-Unis est un homme seul, et vous apprécierez une présence comme celle de Harry Hopkins qui ne demande rien, sinon de vous servir. »

Servir, dans l'esprit de Hopkins, consistait à articuler avec les réalités la pensée imaginative de Roosevelt, toujours projetée dans l'universel. Le bureau ovale de la Maison-Blanche était à l'image de son occupant : un petit musée de la marine, plein d'objets qui évoquaient les horizons lointains du globe dont Roosevelt avait une connaissance géographique et politique stupéfiante. Hopkins, l'enfant de Sioux City qui n'avait pas encore sillonné les océans, était là pour faire passer dans les circuits administratifs, dont il avait en revanche fait largement le tour, les vastes conceptions du président. Personne ne mettait en doute l'authenticité des ordres qu'il faisait circuler, et l'on savait qu'il ne se servirait pas pour lui de l'autorité qui lui était généreusement déléguée. En fait, il était le chef d'état-major officieux de la puissance américaine.

C'est en cette qualité que le gouvernement anglais s'apprêtait à le recevoir, et des contacts étaient arrangés avec différents ministres et les hauts fonctionnaires afin qu'il recueillît les informations les plus complètes. J'étais un peu surpris qu'en un moment si critique l'*alter ego* de Roosevelt allât faire en quelque sorte un déplacement ministériel, une mission qu'un secrétaire d'État eût pu remplir, alors que le véritable vide au sein de l'alliance était le défaut de communication directe et constante entre les deux responsables suprêmes. Puisqu'il était encore trop tôt pour que Roosevelt et Churchill se rencontrassent à la face du monde et nouassent entre eux des liens personnels étroits, comme ils en avaient visiblement la tentation, tout suggérait que Hopkins ouvrît sans tarder les voies à un dialogue confidentiel à travers l'Atlantique. J'en fis la remarque à Felix Frankfurter. « Hopkins, lui dis-je, va perdre son temps à parler à Bevin et à d'autres. Il doit se concentrer sur Churchill. – Vous seriez prêt à le lui dire? – Bien sûr. » Quelques jours plus tard, « Mr. Justice » nous réunissait chez lui. Je donnai mon opinion à Hopkins : « J'ai vu comment vont les choses en Angleterre. Croyez-moi, ne cherchez pas la force anglaise ailleurs qu'en Churchill. Il est le cabinet de guerre. Tout deviendra plus simple si vous créez entre Churchill et Roosevelt un rapport d'intimité. » Hopkins ne put cacher que mon insistance sur ce point précis l'étonnait et je compris qu'il avait quelque prévention contre Churchill dont la légende l'impatientait.

Le 10 janvier 1941, il arrivait à Londres et se rendait aussitôt au 10 Downing Street. « De cet instant, écrivit Churchill dans ses Mémoires, commença une amitié entre nous qui traversa sereinement tous les cataclysmes et les

convulsions. Il fut le plus fidèle et le plus remarquable intermédiaire entre le président et moi. » Pas plus tard que le 14 janvier, il câblait à Roosevelt : « Je vous suis très reconnaissant de m'avoir adressé quelqu'un d'aussi exceptionnel et qui jouit dans une aussi large mesure de votre confiance la plus intime. » Le même jour, Hopkins écrivait au président : « Le gouvernement, c'est Churchill. Lui seul assume la direction de la haute stratégie. Je ne saurais trop insister là-dessus : c'est ici le seul et unique personnage avec qui il faille que vous soyez pleinement d'accord. » Cette mission qui se prolongea tout un mois chargé d'entretiens de jour et de nuit entre les deux hommes marqua un tournant dans l'histoire des relations anglo-américaines. La communauté de destin des deux pays était enfin scellée au niveau le plus haut, et le plus responsable.

Hopkins avait été fortement impressionné par l'impassibilité de ses hôtes sous les bombardements incessants. Au cours de son audience à Buckingham, les souverains étaient tranquillement descendus avec lui dans les abris pour continuer l'entretien qui portait sur l'imminence d'une tentative de débarquement allemand. Il allait mettre toute son influence à intensifier l'aide à l'Angleterre, aide qui ne serait plus pour lui une affaire de chiffres, mais un problème de vies humaines à préserver. Cette expérience le persuada que je lui avais dit vrai quand je lui parlais de la résolution invincible du peuple et du gouvernement anglais, et il m'écouta avec plus d'attention. Un soir, il s'annonça chez nous et vint passer la soirée en famille. Avant qu'il ne prît congé, je lui demandai : « Vous vouliez peut-être me parler de quelque chose? – Non, non, répondit-il. Je voulais seulement vous connaître un peu mieux. » La confiance et l'amitié qui s'établirent entre nous devaient faciliter grandement mon action.

Chacun trouvait normal à Washington que cette action s'exerçât à toute heure et partout où je croyais être utile, et nul ne s'inquiétait de savoir si je débordais les limites, à vrai dire très élastiques, de ma fonction de membre du *British Supply Council*. Je donnais des idées, tant mieux si elles étaient retenues. Je n'ai jamais cherché à jouer un rôle dans les domaines étrangers à mon expérience – et il n'en manquait pas auxquels j'aurais pu être conduit à m'intéresser si je n'avais pas eu pour règle de ne m'occuper que d'une seule chose à la fois. Essayer de convaincre personnellement Churchill, Roosevelt, Hopkins, me semblait naturel dans la mesure où le chemin le plus direct vers un aboutissement passait par eux – comme cela avait été le cas vingt-cinq ans plus tôt avec Viviani, Millerand et Clemenceau. Suggérer sa conduite à l'envoyé spécial du président ne m'était pas un problème, et je pensais moins au risque de l'indisposer qu'à la nécessité de bien le conseiller. De même, apporter à Roosevelt des idées pour ses discours, en rédiger de multiples versions, n'était à

mes yeux ni incongru ni vain, quel que fût le sort de ces tentatives. On savait que je ne cherchais rien pour moi, que je n'ambitionnais aucune position, ce qui me permettait d'être insistant et exigeant. Mes efforts n'étaient pas toujours couronnés de succès, et ils l'étaient rarement du premier coup. Il me suffisait que le succès fût possible, et il l'était assurément. J'en eus une preuve de plus de la part de Roosevelt quelques jours après l'épisode de « l'arsenal des démocraties ».

Bien qu'on ne me consultât pas particulièrement en tant que Français, j'étais plus écouté sur les problèmes européens que mes compatriotes de Washington : ceux de la Résistance étaient rares aux États-Unis et divisés par des intrigues ; ceux qui représentaient Vichy étaient sans crédit. Je ne rencontrais ni les uns ni les autres. Je voyais que l'effort en faveur de l'Angleterre auquel il fallait donner la priorité absolue amenait les États-Unis à se désintéresser dans l'immédiat de l'avenir de la France. Or, la perspective de voir l'empire rentrer dans la guerre aux côtés des Alliés, perspective à laquelle je n'avais pas renoncé, s'amenuisait chaque jour sous l'effet de la propagande et du découragement intérieurs. L'Angleterre était pour les hommes qui voulaient rester libres une grande espérance menacée. Il fallait qu'un puissant réconfort vînt de l'Amérique.

Fin décembre 1940, j'écrivis une note à l'attention de Roosevelt qui préparait son message annuel au Congrès. « La France, lui disais-je, est actuellement l'objet de grandes pressions de la part des Allemands qui veulent obtenir d'elle son adhésion à un « nouvel ordre européen », la cession de ses bases en Afrique du Nord et du reste de sa flotte. Jusqu'à ce jour, les Allemands n'ont pas réussi à atteindre ces objectifs essentiels pour eux. Pétain refuse, appuyé et probablement pressé par l'opinion publique de plus en plus hostile à une coopération avec l'Allemagne, et par les responsables en Afrique du Nord, Weygand et autres, qui ont fait savoir qu'ils résisteraient à toute intrusion sur leurs territoires. Ces deux forces sont assurément encouragées par la résistance anglaise, mais en dernière analyse elles regardent vers les États-Unis qui représentent l'ultime espoir. Quelle est l'attitude des États-Unis et de leur président à l'égard non seulement de l'aide à l'Angleterre, mais envers l'Europe dans son ensemble, et donc envers la France, cette partie vitale de l'Europe? Voilà ce que se demandent les hommes

et femmes de France, et les chefs de l'Afrique du Nord. »

Le silence de Roosevelt sur ces questions pouvait être mal interprété. Or, il allait prononcer ce message attendu dans le monde entier. « On ne saurait s'en exagérer l'importance, ajoutai-je, ni les répercussions qu'il aura non seulement ici, mais en Angleterre, dans les pays de l'Axe, et aussi en France... On devrait y trouver la position des États-Unis face à l' « ordre nouveau » totalitaire que Hitler cherche à imposer à l'Europe par la coercition et la terreur. Sans acquiescement des Français, aucun nouvel ordre européen ne peut être établi... Votre discours peut galvaniser les résistances en liant le souci de la sécurité des États-Unis au refus de reconnaître tout « ordre nouveau » fondé sur la force. »

Le message du 6 janvier 1941, connu sous le nom de « déclaration des Quatre Libertés », eut un retentissement considérable. Roosevelt promettait aux hommes un monde où ils jouiraient de la liberté d'expression et de la liberté de croyance, où ils seraient libérés du besoin et de la peur. « Ce type de monde, déclarait-il en conclusion, est l'antithèse même du soi-disant « ordre nouveau », tyrannie que les dictateurs veulent créer avec des bombes. A cet « ordre nouveau », nous opposons la conception plus haute d'un ordre mondial fondé sur la morale. » Cette promesse n'était pas de pure forme : « Je demande au Congrès l'autorité et les sommes suffisantes pour fabriquer plus de munitions et plus d'armes de toutes sortes pour les donner aux nations en guerre, victimes de l'agression. Notre rôle le plus utile et le plus urgent est de nous constituer en arsenal pour eux aussi bien que pour nous. »

### **Une supériorité écrasante**

C'est seulement le 26 mai 1941 que Roosevelt se résolut à décréter « l'état d'urgence national illimité ». Cette mesure mettait fin à la fiction du *business as usual*<sup>14</sup> et permettait au gouvernement d'imposer des priorités, au détriment des productions civiles de biens de consommation. Je savais depuis longtemps que pour aider l'Angleterre à résister tout en assurant la défense des États-Unis, il faudrait en arriver là. Mais le vrai problème à mes yeux se situait bien au-delà déjà : jusqu'à quel point l'Amérique devrait-elle se mobiliser pour écraser l'adversaire? Personne ne pouvait encore le dire et, faute d'objectifs de cet ordre, les militaires américains équipaient tranquillement une armée nationale de deux millions et demi d'hommes qui n'était de toute évidence pas conçue pour attaquer l'Allemagne en Europe. Or, il faisait peu de doute pour moi que les États-Unis seraient conduits par le poids des événements à entrer dans la guerre

en 1942. A ce moment-là, les militaires réclameraient un armement qui ne leur serait livré qu'au bout de six mois ou un an. Il fallait anticiper d'autant sur la nécessité. Nous avions maintenant avec l'état d'urgence la voie libre pour mettre en marche un grand programme pour la victoire. Dès le 28 mai, McCloy et moi préparâmes les instructions que Stimson devait lancer dans tous les services en vue de l'établissement d'une *balance sheet* anglo-américaine totale qui serait à comparer avec les estimations de la puissance allemande.

Dans l'un des nombreux organismes que Roosevelt avait créés pour le conseiller, j'avais remarqué un brillant économiste qui avait récemment quitté la fondation Rockefeller pour offrir ses services au gouvernement en vue d'une guerre qui lui semblait inévitable. Stacy May était dans la force de l'âge, enthousiaste, et il me parut l'homme capable de monter l'immense édifice de chiffres dont nous tirerions les enseignements. Comment avons-nous pu convaincre les militaires de remplir des volumes entiers de questionnaires alors que la moindre réponse était couverte par le secret le plus rigoureux, c'était là notre secret à nous – et j'en ai fait usage en bien d'autres occasions dans ma vie. Il est si simple que généralement personne ne s'en avise : il suffit de poser les bonnes questions et de rencontrer la bonne volonté qui existe toujours quelque part. En réalité, il faut pour cela se donner beaucoup de mal : ce qui est simple n'est généralement pas facile. J'en faisais mon affaire. Stacy May réconciliait les chiffres et aboutissait à une première estimation totale qui parut démesurée, sauf à ceux qui se doutaient que l'Amérique était encore loin de l'effort nécessaire.

Ce fut une période de *hectic days*<sup>15</sup>, comme disent les Américains : la réflexion était close, l'action engagée. La pensée de l'administration allait se fixer sur un seul objectif : que faut-il produire pour surpasser et battre la force matérielle allemande à la fin de 1942? Nous ne le saurions qu'à la fin du gigantesque inventaire qui conduisit Stacy May à Londres pendant l'été. Il en revint avec un bilan complet de soixante pages, un des documents les plus confidentiels qui eussent été élaborés pendant la guerre, où l'espionnage allemand eût puisé la connaissance exhaustive de ce que pouvaient et voulaient produire les Alliés. Comme nul service secret ne se souciait alors d'un inoffensif économiste, que ce fût pour l'enlever ou pour le protéger, il revint seul fin août, par les voies normales, son document sous le bras. Ce qu'on y lut à Washington provoqua d'amères surprises.

Rarement, *balance sheet* arriva aussi opportunément et remplit aussi bien sa fonction de révélateur et de stimulant. Quand il apparut que la production américaine d'armes était inférieure à celles de l'Angleterre et du Canada et qu'elle ne les rejoindrait qu'à la fin de 1942, que ses points faibles étaient les

bombardiers lourds et les chars, la déception fut profonde. « Ces données montrent clairement que notre effort actuel n'est proportionné ni au but que nous devons nous fixer ni à nos ressources potentielles ou même disponibles, écrivis-je à mes amis. Nous n'avons pas mérité encore le droit de nous intituler l'arsenal de la démocratie. » En vérité, personne ne pouvait alors fixer un niveau correspondant à une stratégie indéterminée. Qui se battrait contre qui dans un an? L'attaque de l'U.R.S.S. par Hitler le 22 juin était venue transformer la dimension du problème.

La démesure des nazis avait atteint sa limite extrême. Leur perte était certaine, mais qui eût pu en dire l'échéance? Je donnai une fausse joie à Silvia que je réveillai en lui annonçant : « La guerre est gagnée! » Elle crut un instant à un miracle. Je n'ai pas connu de miracles ni même des chances gratuites, mais des circonstances plus ou moins favorables à l'action. Toutes appellent l'effort, seul l'effort leur donne une signification. La guerre était gagnée parce que d'immenses sacrifices, un immense travail permettaient maintenant au camp des Alliés que venait de rejoindre l'U.R.S.S. de ne plus perdre la maîtrise des événements. En septembre, Roosevelt envoya Hopkins voir Staline qui le reçut comme un chef d'État. Hopkins, qui avait pris en main toutes les opérations du *lend-lease*, offrit l'aide matérielle des États-Unis à l'U.R.S.S. gravement atteinte. Ce geste généreux ne pouvait dans l'immédiat qu'affecter l'aide à la Grande-Bretagne – mais cette dernière, d'un autre côté, allait sentir la pression allemande se desserrer quelque peu.

Quelle était la puissance de feu de l'armée rouge, l'état-major américain n'en avait qu'une idée imparfaite, mais j'appris à cette occasion comment l'information que les services secrets avaient tant de peine à obtenir, et qu'ils nous livraient si peu volontiers, pouvait être accessible, quelquefois, au simple bon sens. Un expert des problèmes soviétiques, M. Carter, me dit un jour : « Je puis vous dire combien de chars les Russes construisent... – En effet, nous aimerions le savoir, mais quelles sont vos sources? – Ce n'est pas difficile, ma secrétaire, miss Moore, parle russe et elle lit les documents économiques publiés à Moscou. Elle a observé que les statistiques sur la construction de tracteurs agricoles s'arrêtaient tout à coup. C'est clair, les chaînes fabriquent maintenant des tanks – à plein régime, on peut savoir combien. »

La conférence de l'Atlantique, le 8 août 1941, au cours de laquelle Roosevelt et Churchill, venus chacun sur un cuirassé, se rencontrèrent pour la première fois

dans une baie de Terre-Neuve, fit peu avancer les problèmes de production malgré la présence de Beaverbrook, plus impatient que jamais. Cependant, les discussions sur la stratégie à adopter pour vaincre l'Allemagne – on commença à parler sérieusement d'un « second front » – fournirent des hypothèses de travail plus précises aux services chargés des programmes d'armement. Cette fois-ci encore, nous n'eûmes pas à chercher très loin l'homme le plus capable de résoudre les problèmes techniques que nous posions en termes politiques. Dans l'équipe de Stacy May, mon ami Bob Nathan, force de la nature à l'apparence broussailleuse, inventait des systèmes de mesure du revenu national dont on devait généraliser l'usage dans le monde entier après la guerre. Il prit à bras-le-corps l'épaisse masse de chiffres qui constituait le bilan et commença par en faire un condensé d'une page : c'était tout ce que Roosevelt avait besoin d'en connaître. Fort de ces données simples et impressionnantes, le président, en accord avec le général Marshall, le 25 septembre, prit une décision capitale et donna l'approbation officielle au *Victory Program* de l'armée et de la marine, qui signifiait un accroissement formidable de la puissance américaine et impliquait son entrée en force dans le cours de la guerre.

Cette décision politique une fois prise, il restait à déterminer la dimension de l'effort que les États-Unis pouvaient supporter, compte tenu de la richesse nationale, des équilibres financiers et des limitations en matières premières. C'est un exercice pour lequel les Anglais ont un terme commode et expressif : *feasibility study*<sup>16</sup>. Ce fut encore la tâche de Bob Nathan en octobre et novembre, tâche gigantesque dont allait dépendre la mobilisation de l'économie américaine. J'admire, sans m'en étonner vraiment, que si peu d'hommes, et dans certaines occasions un seul d'entre eux, parmi les moins mandatés, les moins célèbres, aient une influence déterminante sur des situations historiques. Je sais, comme chacun, que les grandes circonstances révèlent les grandes capacités, mais ce n'est pas toujours là où on a cru les observer ni là où on a inscrit leur nom. Je voudrais ne pas manquer, en essayant de faire revivre les événements auxquels j'ai participé, de témoigner au passage l'estime et la reconnaissance que je garde à ces hommes qui ont influencé heureusement le cours des choses – parce qu'il fallait la rencontre de leur compétence et de leur enthousiasme pour prendre la mesure exacte d'une situation où tout le monde s'embrouillait, pour imaginer un mécanisme ingénieux auquel personne ne pensait, ou pour assurer une liaison entre deux systèmes incommunicables. Bob Nathan comme Stacy May et le colonel Aurand étaient de ceux-là. De même, on ne dira jamais assez le rôle qu'à joué Arthur Purvis dans l'intégration de la force alliée. A ce tournant de la guerre, hélas! il n'était plus parmi nous. L'avion qui le ramenait d'Angleterre

avec un exemplaire de la *balance sheet* s'était écrasé en Écosse le 20 août. Je me souviens qu'il avait eu la prescience de sa mort et ses dernières notes fiévreuses furent comme son testament. Tommy Brand, qui à Londres nous assistait avec un dévouement remarquable, les recueillit pour faire durer l'œuvre de notre ami. Purvis avait pris le temps d'achever l'essentiel de cette œuvre qui fut de trouver à travers le *British Supply Council* un langage commun entre Londres et Washington.

C'est en décembre 1941, en effet, que les Anglais et les Américains commencèrent à parler réellement de la même chose, sur la base des mêmes constatations qui ne laissaient plus le choix qu'à la mise en route d'un effort sans précédent, totalement coordonné. Dans l'esprit des responsables, civils et militaires, les blocages étaient levés. Sur le papier, les projets étaient inscrits et le *Victory Program* réputé *faissable*. Cependant, Roosevelt ne pouvait prendre l'initiative de mettre la nation en guerre et il hésitait à décréter la mobilisation de l'économie. Le 7 décembre, l'attaque de Pearl Harbor mit fin à cette pesante incertitude. Mais s'il est vrai qu'il fallut au moins un acte aussi stupéfiant ainsi qu'un péril majeur pour lancer les armées américaines dans la bataille et pour faire démarrer le *Victory Program*, on peut se demander dans quelle situation se fussent trouvés les États-Unis si un tel instrument de décision immédiate n'avait pas été déjà élaboré. Pendant que le peuple américain, avec le reste du monde, accusait une totale surprise, à Washington nous étions déjà prêts à donner les ordres qui feraient entrer aussitôt en action le gigantesque arsenal des États-Unis.

Les calculs de Bob Nathan amenaient à la conclusion que le *Victory Program* pouvait s'élever à cent cinquante milliards de dollars jusqu'au printemps de 1944, les trois quarts étant atteints en septembre 1943. Cela représentait le doublement de l'effort réalisé jusque-là et signifiait d'une part que la moitié du revenu national serait consacrée aux dépenses d'armement – la proportion n'était alors que d'un cinquième –, et d'autre part que la consommation civile devrait être sévèrement comprimée. Les bureaux du général Marshall traduisaient ces chiffres en type d'armes à produire : une fois de plus, je constatai que les militaires pensaient en termes défensifs et avaient une vision étroite de la guerre. Leurs plans pour 1942 ne prévoyaient en rien la mise en place de cette supériorité écrasante qui seule pouvait venir à bout de la puissance et du moral de l'ennemi. Le 10 décembre, trois jours après Pearl Harbor, je fis savoir à Roosevelt que les programmes d'armement établis pour 1942 par l'état-major pouvaient, à mon estimation, être relevés de cinquante pour cent. Déjà, j'en avais convaincu sans peine Beaverbrook qui accompagna Churchill dans son entretien



de Noël 1941 avec Roosevelt et Hopkins, à la Maison-Blanche, connu sous son nom de code de « conférence d'Arcadie ».

Se référant à mes indications, Beaverbrook lança des chiffres qui parurent fantastiques aux experts américains : quarante-cinq mille chars au lieu de vingt-cinq mille en 1942, vingt-quatre mille chasseurs au lieu de cinq mille, trois fois plus de canons antichars, etc. Seul, Roosevelt écoutait ces demandes sans broncher. « Tout cela est hors de question, lui disait-on. – Il ne s'agit pas de ce que nous pouvons faire, mais de ce que nous devons faire », répondait-il. Je retrouvais dans ses attitudes et dans ses décisions toute la philosophie de l'action qu'une expérience bien différente m'avait enseignée. Les événements allaient montrer que cette philosophie qui s'attache surtout à ce qui est nécessaire est plus réaliste que celle qui considère seulement ce qui est possible. Le 6 janvier 1942, Roosevelt annonça l'ambitieux *Victory Program* à la nation dans son message au Congrès. « La supériorité des États-Unis en armes et en navires doit être écrasante, dit-il, si écrasante que les nations de l'Axe perdront l'espoir de jamais se mesurer avec elle... » Il ne cacha rien au monde des objectifs de production militaire : soixante mille avions de toutes sortes en 1942, cent vingt-cinq mille en 1943, quarante-cinq mille, puis soixante-quinze mille chars, huit millions de tonnes de bateaux – bref, les chiffres les plus audacieux qu'il avait retenus de nos suggestions. Il n'en dissimula pas non plus les conséquences : « La production de ce pays doit être relevée largement au-dessus de son niveau actuel, même si cela signifie une perturbation dans l'existence et dans l'emploi de millions de nos concitoyens. » Ce jour-là, plus qu'à aucun autre moment de ma vie, j'éprouvai la satisfaction d'avoir contribué à une décision qui changerait le cours des événements.

Si « satisfaction » veut dire qu'une chose est faite suffisamment, le mot ne me conviendra jamais parce qu'il y a loin de la décision à l'accomplissement. Je savais que Roosevelt avait fixé l'objectif un peu trop haut pour des raisons psychologiques que nous partagions. Il fallait maintenant gagner ce pari en le transformant en organisation durable. On ne connaissait pas l'ordinateur à l'époque et tout se passait dans un immense réseau de consultation entre l'armée, l'administration, l'industrie et les syndicats. Au centre du réseau, Roosevelt plaça pour cette étape décisive le bouillant Donald Nelson, le type même de l'*all out* (on désignait ainsi les partisans d'une *all out production*, c'est-à-dire d'une « production à outrance »). Nelson et son *War Production Board*<sup>[2]</sup> allaient

constituer la plus grande puissance de production que l'on ait jamais connue – celle qu'appelait depuis longtemps le vieux Bernard Baruch qui avait, lui aussi, retenu les leçons de la guerre précédente.

On vit, dès lors, les États-Unis réaliser, sous l'impulsion d'hommes issus du *New Deal* et de chefs d'entreprise libéraux, la mobilisation totale de leur économie, résultat que les dictatures ne purent jamais atteindre. Ce paradoxe a été relevé par le grand planificateur de l'effort de guerre nazi, Albert Speer : « Un des aspects les plus surprenants de cette guerre, écrivit-il dans ses Mémoires, est que Hitler ait voulu épargner à son propre peuple les épreuves que Churchill et Roosevelt imposèrent au leur sans hésiter. » Speer explique que le régime nazi craignait un revirement du consensus populaire. Là est peut-être une des causes de son échec. Ce dont je suis certain, c'est que Churchill et Roosevelt ont gagné pour avoir fait appel chez eux et dans le monde aux sentiments profonds de liberté qui justifiaient tous les sacrifices.

Une seconde fille nous était née en novembre 1941 et nous voulions pour elle un nom qui évoquât l'atmosphère d'espérance dans laquelle elle était venue au monde. Serait-elle France ou Victoire? Nous choisîmes Marianne qui résumait tout – le symbole de la République à faire renaître dans notre patrie lorsqu'elle serait libérée.

Bien sûr, tous les obstacles n'étaient pas pour autant levés. Les militaires américains, une fois en possession d'un arsenal qu'ils n'avaient ni voulu ni conçu à cette dimension, mirent peu de bonne volonté à en partager les fruits. De mon poste du *British Supply Council*, je devais me battre afin d'arracher pour la défense de la Grande-Bretagne une juste part de ce que j'avais obtenu pour l'effort de guerre dans sa totalité. Ces tensions étaient le reflet des incertitudes stratégiques qui se prolongèrent tout au long de l'année 1942, jusqu'au choix de l'opération *Torch* – le débarquement en Afrique du Nord. Le départ du colonel Aurand, jugé par ses chefs trop compréhensif de nos besoins, son remplacement par le général Sommervell, partenaire difficile, le manque de coordination entre les divers organismes anglais et américains chargés de la production de guerre me ramenèrent à ma préoccupation permanente, celle qui m'avait conduit à Londres en 1914, puis à nouveau en 1939, et de là à Washington : prendre une vue d'ensemble des problèmes communs, combiner les ressources des Alliés, organiser un seul effort de défense – bref, s'assurer que l'on ferait et gagnerait la même guerre. Roosevelt et Churchill venaient de créer pour les questions stratégiques un *Combined Chiefs of Staff*<sup>8</sup>. Il semblait évident qu'il fallait instituer sur le plan de la production d'armes, d'avions et de navires, un appareil qui lui correspondît.

L'évidence et la nécessité, quand elles se rencontrent, ne devraient plus laisser d'hésitation ni de répit. La lutte pour ce qui devait s'appeler le *Combined Production and Ressources Board*<sup>19</sup> se prolongea jusqu'au début de juin. J'utilisai les mêmes arguments, et dans certains cas les notes mêmes qui avaient convaincu Daladier et Chamberlain en 1939 – et lorsqu'on se souvient qu'elles se référaient à l'expérience du Conseil suprême économique de 1916, on voit la continuité d'une préoccupation. Pourquoi celle-ci changerait-elle si autour de soi les hommes répètent les mêmes attitudes et les mêmes erreurs? Seules les circonstances se présentent autrement, et la forme d'organisation qu'il faut imaginer pour y faire face est chaque fois différente. Celle que je proposai à Lyttleton, successeur de Beaverbrook, et à Hopkins, et qu'ils firent accepter après maintes péripéties à Churchill et à Roosevelt, était nouvelle dans sa structure, mais, pour moi, permanente dans son principe. Je crois m'être déjà suffisamment expliqué sur ce principe, et le détail des structures du *Combined Board* n'ajouterait rien à ce récit. Pas davantage le rappel des péripéties qui ne diffèrent pas de celles qu'il avait fallu traverser dans ce milieu de Washington pour faire aboutir les initiatives qui me semblaient nécessaires.

Désormais, rien ne pouvait plus arrêter l'immense mécanisme de production d'armement mis en marche au prix de tant d'efforts. Ce sont ces efforts que j'ai voulu décrire, parce qu'ils me paraissent exemplaires de ce que quelques hommes déterminés peuvent faire, ensemble, pour unir des peuples menacés séparément par le même danger. Là où la solidarité est évidente, elle n'est pas pour autant naturelle. Il faut donc l'organiser. L'organisation n'est jamais achevée; cependant, je fais une grande différence entre la période où elle est imaginée et mise en place à partir de rien ou à partir du désordre, et le moment où elle doit être conduite et gérée. Le *Victory Program* une fois sorti de la phase de conception, longue, incertaine, heurtée, devenait la tâche commune, le devoir incontesté de tous les Américains. J'étais dans les divers comités qui veillaient à son exécution et j'eus encore l'occasion d'intervenir à un moment critique dans les derniers mois de 1942, lorsqu'il apparut que les exigences de l'armée américaine mettaient en danger les approvisionnements vitaux des Britanniques. Notre *Combined Board* ne suffisait plus à équilibrer l'influence du général Sommervell, et les Anglais envoyèrent Lyttleton à Washington. Cette mission conduite avec autorité répondait à notre appel. Elle eut un effet décisif sur la mise en commun de l'effort de guerre anglais et américain, qui fut dès lors totale.

Le sort des armes qui avait été défavorable aux Alliés dans la première moitié de l'année se retournait en même temps que montait le flot de la production américaine et que le rassemblement d'immenses armées soviétiques dressait une barrière héroïque à l'expansion nazie. Entre janvier et mai, nous avons subi sans riposte possible les victoires de Rommel en Libye, la capitulation de Singapour, la prise de Rangoon, l'offensive allemande en Crimée, la chute de Corregidor; les sous-marins allemands croisaient devant les côtes des États-Unis. En juin, les Alliés perdirent six cent mille tonnes de navires. En août, la Wehrmacht approchait de Stalingrad. Mais elle avait atteint le point extrême de son avance. Le reflux allait commencer. Ce fut El-Alamein, le débarquement en Afrique du Nord, Guadalcanal.

Que la production d'avions de guerre, insignifiante en 1940, ait approché lorsqu'on en fit le bilan total au jour de la victoire le chiffre fabuleux de trois cent mille appareils; que cent mille tanks soient sortis sans à-coups des usines d'automobiles en crise, cent vingt-quatre mille bateaux des chantiers endormis dans la récession, deux millions sept cent mille mitrailleuses des fabriques, quatre cent trente millions de tonnes d'acier des hauts fourneaux; que l'économie d'un pays ait pu en si peu de mois prendre un aussi grand essor ne paraît évident qu'à ceux qui croient que la puissance des États-Unis est une donnée naturelle. Sans doute, ce qui est naturel aux Américains est l'organisation et l'expansion. Mais cette disposition d'esprit ne les dispense pas de l'effort et de la discipline. Et elle ne devient pas active sans être entraînée par des hommes énergiques et responsables. J'ai voulu vivre au milieu de ces hommes et j'ai eu le bonheur de pouvoir inspirer quelquefois leur action.

Aussi, voudrais-je partager avec eux l'appréciation que John Maynard Keynes, qui a participé activement à cette entreprise comme conseiller économique du gouvernement britannique, devait confier plus tard à son ami Emmanuel Monick : « Lorsque les États-Unis d'Amérique entrèrent dans le conflit, on présenta au président Roosevelt un plan de construction d'avions jugé par tous les techniciens américains comme réalisant quasiment un miracle. Or, Jean Monnet osa le trouver insuffisant [...]. Le président se rallia finalement à ce point de vue. Il imposa à la nation américaine un effort qui parut au premier abord impossible, mais qui fut par la suite parfaitement réalisé. Cette décision capitale a peut-être raccourci d'une année entière la durée de la guerre<sup>20</sup>. »

<sup>1</sup> Cela n'a aucun sens pour un Français d'avoir un « job » britannique en ce moment.

<sup>2</sup> Brouillard.

- [3](#) Loi sur le service militaire sélectif.
- [4](#) Avocat.
- [5](#) Payer et emporter.
- [6](#) Production globale.
- [7](#) Pour finir le travail.
- [8](#) Écart, déficit.
- [9](#) « prêt-bail », voir p. 190, 191 et 192.
- [10](#) L'acte le plus généreux de l'histoire des nations.
- [11](#) Maintenant.
- [12](#) Commission d'Achats britannique.
- [13](#) Comité des Approvisionnements britannique.
- [14](#) Des affaires comme à l'ordinaire.
- [15](#) Journées fiévreuses.
- [16](#) Étude des possibilités de réalisation.
- [17](#) Office des productions de guerre.
- [18](#) États-majors combinés.
- [19](#) Comités conjoints pour la production et les ressources.
- [20](#) Emmanuel Monick : *Pour mémoire*, p. 67.

## 8.

### L'union des Français dans la guerre (Alger, 1943)

#### **Une mission politique**

Avec le débarquement allié en Afrique du Nord, le 8 novembre 1942, commença la phase de la Libération. Une fois assurés de disposer d'un armement puissant et quasi illimité, Roosevelt et Churchill eurent à choisir entre plusieurs initiatives hardies que leur soumièrent les stratèges. L'opinion publique attendait avec impatience une action directe contre l'Allemagne, et les Russes ne cessaient de réclamer un second front qui desserrât l'étreinte de la Wehrmacht sur eux. Finalement, au cours de l'été, la décision fut prise de lancer une attaque périphérique et de faire de l'Afrique du Nord française la base de départ d'opérations ultérieures. Le plan se révéla d'une audace raisonnable, et son exécution confiée au général Eisenhower permit de mettre à l'épreuve la force combative et la capacité d'organisation de l'armée américaine qui en assumait la charge principale.

Le secret avait été bien gardé jusqu'au dernier moment, et par mesure de sécurité les Américains, qui leur reprochaient d'être trop loquaces tinrent les Français de Londres dans l'ignorance de leur projet – ce qui, naturellement, indisposa de Gaulle. De même, ils limitèrent au strict minimum les contacts préalables avec les Français d'Afrique du Nord et surprirent jusqu'à ceux de leurs amis qu'ils entretenaient sur place depuis des mois dans l'espoir de leur débarquement. Ces amis étaient bien organisés grâce au travail efficace que menait dans les milieux d'Alger Robert Murphy, un diplomate rompu aux questions françaises et africaines qui ne se contentait pas d'observer les événements, mais les orientait avec une science des hommes et un goût de l'action dangereuse très exceptionnels. Bien qu'il eût tout fait pour se rendre maître de la situation et que ses nombreux agents fussent en place, aidés par des Français patriotes à tous les niveaux d'une société locale complexe – colons, fonctionnaires et militaires de l'armée d'armistice –, ses plans furent bousculés dans les dernières heures et les Alliés rencontrèrent plus de résistance qu'ils ne

l'avaient prévu.

Les péripéties de cette action ont été si souvent racontées par leurs témoins directs et reconstituées heure par heure par des historiens dans de si nombreux ouvrages – on en a compté plus d'une trentaine –, que je n'y reviendrai pas. Au demeurant, je n'en savais alors que ce que relataient les journaux des États-Unis. Ils étaient, je dois le dire, très prolixes sur ces événements où se mêlaient au grand jour le drame et le folklore. Si prolixes qu'on ne pouvait en retirer qu'une idée confuse d'une évolution pour le moins inquiétante. Qu'on en juge : un mois après le débarquement, la situation semble s'être figée dans une formule équivoque qui nous révolte tous. C'est l'amiral Darlan qui exerce le pouvoir civil, suivant la fiction qu'il représente « le maréchal empêché », et le général Giraud, amené tout exprès de France par Murphy avec l'accord de Roosevelt et d'Eisenhower, n'a pu obtenir que le titre de commandant en chef des forces françaises. Les proconsuls nommés par Vichy : Chatel, Boisson qui a fait tirer sur les forces françaises libres, Noguès qui a donné l'ordre de résister aux Américains, forment un « Conseil impérial ». Les lois de Vichy restent en vigueur, et non seulement les prisonniers politiques n'ont pas été relâchés, mais quelques autres sont venus les rejoindre. Le général Clark, chef d'état-major d'Eisenhower, a signé un accord avec Darlan – accord avantageux pour l'armée française qui recevra l'équipement de huit divisions et de dix-neuf escadrilles, quatorze cents avions et cinq mille chars.

Cependant, à travers les dépêches que Murphy envoyait à Roosevelt dont il était représentant personnel à Alger, McCloy et moi pouvions nous faire une opinion moins caricaturale de la situation telle qu'elle apparaissait et telle qu'elle apparaît encore dans les récits contemporains. Certes, l'administration et l'armée de l'armistice étaient demeurées en place, et les Américains qu'elles avaient en plusieurs endroits tenté de rejeter à la mer sur les ordres de Vichy les avaient confirmées dans leurs pouvoirs. Mais nous connaissions trop bien Eisenhower pour savoir qu'il n'avait pas agi ainsi sans de bonnes raisons. Dans cet officier qui allait révéler ses exceptionnelles facultés d'organisation – facultés qu'exigeaient les formes nouvelles de la guerre –, on voyait déjà les qualités qui font un grand homme politique, la rectitude et l'humanité. Le commandement, au niveau où il l'exerçait, comportait des devoirs de diplomatie, ce qui pouvait le faire paraître plus faible que ses bouillants subordonnés, Clark, Bradley, Patton. Il était seulement plus responsable qu'eux. Le grand public ne s'y trompait pas, il était sensible à son rayonnement et le savait économe de la vie humaine. Sa tâche, en Afrique du Nord, était périlleuse. Le monde entier avait les yeux fixés sur cette avant-garde de l'armée de Libération. Or, elle avait rencontré plus

d'obstacles que prévu, et sans doute dois-je m'y arrêter un instant pour la compréhension des événements ultérieurs auxquels j'allais être mêlé.

Ce ne furent pas des masses humaines que mit en jeu l'opération *Torch*. Cent dix mille hommes seulement débarquèrent le 8 novembre sur deux mille kilomètres de côtes. Il en eût fallu cinq cent mille pour neutraliser toutes les bases d'Afrique du Nord, y compris celles de la Tunisie. D'emblée, cette dernière position stratégique fut perdue et les Allemands y prirent pied. En plusieurs endroits, notamment au Maroc, la résistance sporadique des Français inquiéta sérieusement les Alliés. Eisenhower n'avait les moyens ni de la conquête ni de l'occupation de l'Algérie et du Maroc qui devaient au contraire, dans ses plans, être des bases d'opérations amies, un nouveau réservoir d'hommes et de ressources pour l'invasion du continent. Aussi, le succès politique de sa mission était-il essentiel, et il n'avait pas caché au président que « l'opération africaine était trop risquée pour réussir par des moyens purement militaires ».

La politique qu'il allait mener serait entièrement subordonnée aux exigences militaires. Il ne venait pas « libérer » l'Afrique du Nord française. Le problème ne se posait pas ainsi, pour autant qu'elle n'était pas ou ne serait plus soumise à l'occupation allemande ou à un pouvoir hostile aux Alliés, conditions qui furent remplies en Algérie quelques heures après le débarquement. Il devait s'assurer pour le moins que l'ordre régnerait sur ses voies de communication, et pour le mieux qu'il aurait l'aide active des autorités et de la population – un million et demi d'Européens et huit millions de musulmans. Les autorités civiles et militaires s'étaient ralliées – les jugements moraux seraient portés plus tard – et la population qui les considérait, dans sa majorité, comme légitimes, les avait suivies avec soulagement dans ce changement de camp : il n'y avait pas de doute que l'Afrique du Nord tout entière entrait avec résolution dans la lutte contre les nazis. Autre chose était de savoir si elle rentrait du même coup et aussi fermement dans la légalité républicaine.

Cet aspect moral de la situation que le général en chef pouvait ignorer au moment où il se trouvait engagé, sans un instant de répit, dans la difficile campagne de Tunisie, je devais, pour ma part, m'y attacher de près parce que l'enjeu en serait très rapidement l'union des Français dans la guerre et, plus tard, dans la reconstruction de la France. Chaque fois que j'ai pu aider à rassembler des hommes, je l'ai fait. Je l'ai fait dans un mouvement qui m'est naturel, sans calcul politique, sans ambition personnelle – choses que je ne réprouve pas chez



les autres, mais qui, en ce qui me concerne, seraient une source de grandes complications. J'ai appris, au contraire, que l'unité ne peut résulter que d'un processus simple et d'une approche objective. Les Français en mesure de combattre étaient en train, par leurs querelles compliquées, de diviser l'effort que la France devait faire pour rentrer dans la guerre. La politique alliée risquait d'accentuer ces divisions, et si je pouvais comprendre l'empirisme qui la dictait dans cette période de nécessité, mon rôle était de préserver les chances de réunir tous ceux qui voulaient participer à la libération de leur territoire.

Depuis que le *Victory Program* était en marche, je ne doutais plus que l'écrasement de l'Allemagne nazie serait une question de mois. Il fallait déjà se préoccuper de la reconstruction morale et matérielle de l'Europe, à l'équilibre de laquelle une France unie et forte serait indispensable. Je n'avais aucune raison de suspecter les intentions de Roosevelt et de Churchill à notre égard. Ils avaient pris les plus fermes engagements quant à l'indépendance française une fois la guerre finie – et pourquoi les Américains se seraient-ils jetés dans la bataille si telle n'avait pas été leur volonté profonde? Mais il était évident que pour gagner cette bataille, ils ne seraient pas sourcilieux sur le choix de leurs alliés occasionnels – et le ralliement de Darlan était du point de vue des militaires un atout de première grandeur puisque l'armée d'Afrique du Nord lui obéissait. Si les responsables politiques n'acceptèrent ce compromis du moment qu'avec beaucoup de réserves – dès le 17 novembre, Roosevelt déclarait que Darlan était un « expédient provisoire » –, leurs scrupules démocratiques quant à l'avenir les portaient à un autre extrême et ils tenaient à préserver entièrement le choix du peuple français jusqu'au jour où il s'exprimerait par des élections libres. Personne, d'ici à ce jour, ne pourrait incarner la souveraineté française ni s'arroger l'autorité gouvernementale. Ce serait préjuger la volonté d'un peuple qui n'était pas encore redevenu maître de son destin.

En vérité, nos informations ne nous permettaient pas de savoir comment les Français imaginaient leur avenir en décembre 1942– sinon qu'ils attendaient l'heure de la Libération et que dans leur grande majorité ils étaient prêts, là où ils le pouvaient, à reprendre le combat avec les Alliés. Je n'avais pas d'autres données sûres pour fixer mes propres idées – mais une ligne simple était préférable à la surabondance de renseignements contradictoires qui nous étaient envoyés de France, d'Angleterre et d'Algérie. C'est cette ligne simple que nous nous efforcions de tracer. Peu avant Noël, je résumai nos idées dans une note que j'ai conservée et qui a été publiée avec les papiers de Frankfurter, puis avec ceux de Hopkins, comme un document qui à la fois inspirait et reflétait la pensée de Roosevelt.

Cette note posait trois principes. D'abord, la levée et l'équipement d'une importante armée française en Afrique du Nord. Cette armée commandée par le général qui avait sa confiance, Giraud, ferait partie des forces alliées et serait au service du gouvernement français constitué après la Libération de la France. Pour le moment, le fait qu'elle combattait avec les Américains qui portaient les espoirs de la Libération serait un facteur psychologique très puissant. La renaissance de la force militaire française capterait les imaginations et recréerait l'unité morale. Un deuxième principe était la préservation du droit, pour le peuple français, de décider lui-même le moment venu de son gouvernement : « Aucune autorité politique française ne peut exister ni recevoir la permission d'essayer de se créer hors de France. Il est essentiel que ce point soit très clair. » La légitimité qu'invoque Darlan ne saurait en aucun cas servir de base à la constitution d'une autorité française en Afrique du Nord. Le régime de Pétain, créé sous la pression du désastre et de la peur, n'est pas légitime. De Gaulle, pour sa part, symbolise la volonté française de poursuivre le combat contre les nazis.

Cette analyse débouchait naturellement sur un troisième principe : il n'y a plus de gouvernement français, mais seulement des autorités limitées à la gestion des affaires civiles et administratives locales, et avec la réserve qu'elles en rendraient compte au futur gouvernement français. Il en découlait que Darlan n'était pas le chef politique de la France d'outre-mer, mais le gérant provisoire des intérêts français sur nos territoires rentrés dans la guerre. On pouvait en conclure aussi que le Comité formé par de Gaulle à Londres n'avait et n'aurait, aussi longtemps que durerait la guerre, que des pouvoirs limités au territoire de la France libre. Il fallait décourager dès le départ la course à la reconnaissance par les Alliés qui risquait de s'engager entre Londres et Alger. La première urgence était à nos yeux de faire profiter les Français des moyens de lutte qui sortaient de l'arsenal des démocraties, afin de renforcer l'armée de la libération, d'y fondre les différentes tendances de la France combattante, et d'assurer la présence de notre pays dans le camp des vainqueurs.

Telle était la ligne que je jugeais raisonnable et que je fis partager par Frankfurter et Hopkins qui étaient, sur ces problèmes, les conseillers les plus écoutés de Roosevelt – le Département d'État et Cordell Hull étant tenus tout à fait à l'écart de la politique française menée par la Maison-Blanche. Sans doute, je spéculais alors sur une victoire plus rapide et j'escomptais que cette ligne pourrait être gardée jusqu'à la Libération de la France au cours de l'année suivante. Mais les événements allaient me conduire à l'infléchir quelque peu, sans que l'objectif essentiel : l'unité des Français et leur participation à la

victoire, en fût modifié. Plus rigide sera l'attitude de Roosevelt qui s'en tint au principe des autorités locales longtemps après que ce principe eut été dépassé par la nécessité de s'organiser pour faire face en commun à des combats prolongés.

Ce mémorandum avait été remis le 23 décembre 1942. Le jour de Noël, Darlan fut assassiné. Giraud lui succéda, investi par un Conseil impérial composé des proconsuls toujours en place, avec le titre peu usuel de commandant en chef civil et militaire. Peyrouton, ancien ministre de l'Intérieur de Pétain, mais chassé par Laval, était revenu d'Amérique du Sud à l'appel de Darlan, pour prendre le poste de gouverneur général de l'Algérie. Rien n'était changé dans l'administration héritée de Vichy, la même équivoque subsistait sur la légitimité des ordres donnés au nom du maréchal empêché dont les portraits n'avaient pas disparu. Chacun semblait s'accommoder fort bien de cette équivoque, et Eisenhower n'avait pas à se plaindre d'un système qui faisait régner la tranquillité sur ses arrières pendant qu'il combattait durement en Tunisie. Toutefois, aux États-Unis, j'avais par les journaux américains une autre image des développements de la situation. Le maintien des lois de Vichy, notamment les discriminations contre les Juifs, la non-libération des prisonniers politiques, les intrigues monarchistes, le caractère réactionnaire du pouvoir donnaient lieu à de violentes campagnes de presse. L'installation de Peyrouton fit scandale. Plus que jamais, j'étais convaincu que ce pouvoir ne devait accéder à aucun degré de représentativité et je doutais fort également qu'il fût longtemps un facteur d'ordre. Équiper une armée travaillée par des courants antidémocratiques ne me paraissait pas sain, quelle que fût sa volonté de se battre pour libérer l'Europe. Cette armée ne devait pas être celle d'une faction, elle était au service de la France, et tous les Français en mesure de combattre y avaient leur place.

Maintenant que le *Victory Program* suivait son cours irrésistible, j'estimai que mon rôle le plus utile serait au cœur des affaires françaises et je demandai à Hopkins de me confier une mission à Alger. Il en parla à Roosevelt au moment où l'un et l'autre arrivaient à Casablanca pour rencontrer Churchill dans la résidence d'Anfa, qui donna son nom à la célèbre conférence stratégique de janvier 1943. Je ne sais pourquoi Roosevelt consulta, contrairement à son habitude, Cordell Hull sur ce problème – mais grâce à son télégramme nous avons la trace de ses préoccupations du moment :

« Le général Giraud arrive demain et nous avons convenu, M. Churchill et moi, de faire venir ici, lundi, le général de Gaulle. Je ne doute pas que nous pourrions amener les Anglais à partager notre point de vue, et il paraît indispensable de faire entrer un civil dans l'administration. Il semble que Giraud manque de qualités politiques, et les officiers français refusent de reconnaître l'autorité du général de Gaulle. Puisque nous n'avons pas sous la main de civil dans cette zone, ne pensez-vous pas qu'on pourrait faire venir Jean Monnet ici? Il a su rester à l'écart de toutes les intrigues politiques de ces dernières années et j'ai de lui un sentiment très favorable. Je me serais bien passé de ces controverses politiques en ce moment, mais je m'aperçois en arrivant ici que les journaux américains et britanniques ont fait une vraie montagne d'une toute petite colline. Aussi, ne reviendrai-je pas à Washington avant d'avoir réglé cette affaire Monnet qui doit rester secrète. »

Assez curieusement, Hull répondit que je n'étais pas l'homme de la situation en raison de mes attaches gaullistes, « plus étroites qu'on ne le soupçonnait ». Roosevelt ne tint pas compte de cette réserve puisque, raconte Giraud, c'est à Anfa que le président lui parla de moi « comme d'un homme représentant le mieux en Amérique du Nord la France et l'esprit français ». Dès son retour, Hopkins prit des dispositions pour que je fusse envoyé à Alger comme représentant du bureau de répartition des armements dont il était le président. Il m'accrédita par la lettre suivante : « La question de l'équipement des troupes françaises en Afrique du Nord a été discutée à la conférence de Casablanca entre le président et le général Giraud. C'est une question de la plus haute importance pour toutes les parties en cause, le général Giraud, les États-Unis et le gouvernement britannique, une question dans laquelle leur intérêt est commun... Vous mettez le général Giraud au courant de la situation d'ici, vous passerez en revue les affaires avec le général Eisenhower et le général Giraud, et en règle générale vous donnerez, par les canaux appropriés, toute assistance nécessaire en vue de résoudre les questions relatives au réarmement des forces françaises. » En fait, à partir de cet objectif important et urgent – Roosevelt avait promis une aide militaire considérable à Giraud – je savais bien que ma mission engloberait nécessairement tout le contexte politique de la guerre où étaient rentrés les Français.

### **Rétablir les lois de la République**

Je quittai Washington le mardi 23 février 1943. L'insécurité des trajets me fit

faire un périple qui passait par Miami, Georgetown en Guyane britannique, Natal où je fis escale tout le jeudi pour atterrir à Dakar le vendredi soir, à Marrakech le samedi après-midi, puis à Alger le soir. Je m'installai aussitôt dans l'appartement que McCloy avait mis à ma disposition, rue Michelet. Ma première visite fut pour le général Giraud que je ne connaissais pas. « J'avoue à ma grande honte, a-t-il écrit de moi, que je l'ignorais complètement. » Je dois dire, au contraire, que je savais à l'avance tout ce qu'on pouvait savoir de lui, et qui tenait en quelques mots : un homme de grande allure, au regard clair et vide, conscient de son prestige d'officier héroïque, intraitable sur les problèmes militaires, hésitant sur tous les autres. Je ne porterai pas de jugement sur son intelligence qui était celle d'un général formé longtemps aux affaires du désert et enclin à la simplification. Il avait montré sa force d'âme en s'évadant au cours des deux guerres pour continuer à combattre l'ennemi. Il ne pensait qu'à reconstituer son armée défaite, sans en changer la structure ni l'esprit. Pour le reste, il s'est lui-même décrit avec une sincérité touchante : « Sur le plan politique, j'ai été d'une incompétence, d'une maladresse et d'une faiblesse inconcevables. Chacun son métier, les vaches seront bien gardées. » Ce défaut de confiance en soi pour tout ce qui était extérieur au domaine de l'armée le rendait ouvert aux influences en dépit de son caractère obstiné. Je compris aussitôt ce qu'il fallait respecter dans son obstination et ce que l'on pouvait diriger dans ses hésitations.

Il s'était installé au palais d'Été, ou plutôt il y campait sobrement sous les arabesques, entouré d'un petit état-major personnel venu avec lui en sous-marin et complété des rares fidèles qui l'avaient rejoint. Parmi ceux-ci, le lieutenant-colonel de Linarès, esprit droit et ouvert, qui devait exercer une influence bénéfique sur son chef. La majorité des officiers de l'armée d'Algérie, par contre, ne lui avait pas fait bon accueil – et cette circonstance pénible pour lui ne doit pas être oubliée lorsqu'on veut restituer l'atmosphère qui régnait en Afrique du Nord. Si Giraud avait eu quelque mal à asseoir son autorité sur des cadres civils et militaires qui lui reprochaient d'avoir renié le maréchal Pétain, comment peut-on imaginer que le chef de la France libre eût pu venir exercer d'emblée un pouvoir avec l'appui d'un tout petit nombre de militants gaullistes plus ou moins clandestins? Sans doute, il en avait réclamé le privilège à Anfa, mais à des conditions qu'il savait impossibles à réunir du jour au lendemain, notamment l'élimination des hommes et de l'esprit de Vichy. La fausse réconciliation à laquelle Roosevelt et Churchill forcèrent les deux généraux sous l'objectif des photographes ne changeait rien à l'état des choses, que je trouvai lors de mon arrivée aussi figées qu'au premier jour et que je m'employai aussitôt à faire

évoluer.

La relation que Giraud nous a laissée de notre premier entretien, dont il dit avoir gardé « une impression pénible », est fidèle. Je n'y reviendrai pas, puisque aussi bien on en retrouve la substance dans les déclarations que le général en chef devait faire peu de temps après – et ce qui a compté alors est moins ce que j'ai pu dire ou écrire à Giraud que ce qu'il en a assumé publiquement. Si je n'ai pas réussi à changer les convictions de cet homme parfaitement honnête, j'ai su le persuader que l'intérêt de la France était qu'il les enfermât en lui et en affichât d'autres plus conformes aux buts de guerre des démocraties. Sourd à tous les arguments de morale politique, il ne voulut retenir que les raisons pratiques que je lui fis valoir : les Américains n'équiperaient pas une armée inspirée d'idées réactionnaires et cautionnant un régime raciste. Or, disait-il pour excuser ses concessions verbales, si Paris valait bien une messe, l'armement des Alliés valait bien un discours « progressiste ».

Ce discours que je négociai mot à mot avec lui pendant les deux premières semaines de mon séjour algérois visait dans mon esprit bien au-delà du soutien de l'opinion américaine qui, tout irritée qu'elle fût contre le *Darlan deal*, puis contre le *Giraud deal*, n'avait guère d'autre choix. Il était à la fois le prologue et le premier acte de la réunification des Français. Rien ne pouvait être entrepris avant que l'esprit de Vichy n'eût été exorcisé et la continuité républicaine réaffirmée. Le jour fixé fut le dimanche 14 mars 1943, à l'occasion de la réunion générale des Alsaciens-Lorrains d'Algérie. A six heures du soir, devant cinq cents personnes, mais surtout devant la presse internationale et les radios du monde libre que j'avais préparées à l'événement, constamment interrompu par les applaudissements, Giraud lut ce qu'il a appelé avec une amère ironie « le premier discours démocratique de ma vie ». Peu importait qu'il y crût, il était nécessaire qu'il le prononçât et, de son propre aveu, ce ne fut pas chose facile. Jusqu'à la dernière minute, retenu par ses convictions personnelles et l'insistance de ses conseillers algérois, il s'efforça, comme en témoignent les notes dont Linarès et moi le harcelions, d'édulcorer mon texte.

Une de ces notes, que j'ai conservée, datée de la nuit du samedi, en révélant les lacunes de la version à laquelle Giraud voulait s'en tenir, mesure la profondeur du fossé qu'il fallait combler pour passer de l'esprit d'une France

vaincue et divisée à celui de la France réunie dans le camp des vainqueurs. Derrière les mots en question, se jouait une formidable partie qui engageait notre avenir. « Nous avons revu votre texte en le comparant avec celui que nous avons préparé pour vous au cours de la soirée. Je suis profondément convaincu, écrivais-je, que pour que la position que vous prenez assure à la France les bénéfices que nous en attendons tous, il est indispensable de donner à votre discours sur les points essentiels une clarté sans équivoque... » Venait ensuite l'énumération des points : « 1. La formation du Gouvernement provisoire est laissée dans le vague. Il n'est pas fait mention des lois de la République. Cette mention est essentielle, car sans cela la base légale manque. Le Gouvernement provisoire pourrait alors sortir d'un plébiscite, comme le suggèrent certains, ou prendre toute autre forme arbitraire. 2. Le texte sur la législation de Vichy est réduit à un exposé sans conclusion nette. Il n'est plus mentionné que cette législation est maintenant considérée comme nulle, ce qui est nécessaire. 3. Il n'est pas fait mention de la non-acceptation de l'armistice. 4. La Résistance française, point capital de la déclaration, est traitée beaucoup trop succinctement. 5. L'appel à l'union des Français est fait sur une base coloniale, tandis qu'il est essentiel qu'il soit fait sur une base nationale. A ce propos, étant donné toutes les polémiques passées, et le dernier mémorandum du général de Gaulle, j'estime que vous devez prendre une position nette et inattaquable – nette sur le fait que vous êtes prêt à coopérer, et précise sur les principes fondamentaux de cette coopération. »

A lire cette critique de la onzième heure, on peut se demander ce qui demeurait dans le texte de Giraud du message si attendu aux Alsaciens-Lorrains, si ce n'est une homélie à l'intention de la petite colonie fidèle qu'ils formaient à Alger. Il me restait peu de temps, mais la précipitation est favorable à ceux qui savent où ils vont. Combien de fois ai-je réussi à substituer au dernier moment le texte que j'avais patiemment élaboré à celui qu'un homme politique indécis ou nonchalant avait négligé de mettre au point. Giraud, lorsqu'il se leva, trouva ma note et mon projet. Il n'avait plus que le temps de l'accepter et de l'envoyer à la reproduction avant d'aller à la messe. Lorsqu'il monta à la tribune, l'après-midi, le fauteuil du général Bergeret, ancien ministre de Pétain, était vide, et le soir plusieurs de ses conseillers parmi les plus réactionnaires avaient démissionné. Le départ des autres allait intervenir peu après. L'équivoque grâce à laquelle leur pouvoir s'était prolongé était levée.

« Le peuple de France n'a pas accepté l'armistice, déclara Giraud. Les héros de la Résistance, les fidèles des mauvais jours, les croyants des heures désespérées ont donné et donnent à la France sa véritable expression. Ceux qui

sont morts dans ces terribles combats, ceux qui souffrent dans ces camps de torture et dans ces prisons sont l'avant-garde de la nation. Demain, dans les rues de nos villages, à côté des monuments des morts au champ d'honneur, on saluera pieusement le monument des francs-tireurs, des saboteurs, des otages, des déportés, de la multitude héroïque tombée pour la cause de la liberté... Il n'y aura plus qu'une seule armée française contre l'Allemagne, qu'elle vienne d'Algérie ou qu'elle vienne de Libye. Ce sera la France tout entière qui partagera avec ses alliés la victoire de la cause pour laquelle elle a tant souffert. La France reprendra ainsi sa place parmi les nations victorieuses... La désunion est le signe de la défaite, l'union la marque de la victoire. Cette union doit être effective, généreuse. Elle rassemblera non seulement les Français de France actuellement courbés sous le joug de l'ennemi, mais également les Français qui, comme nous, se trouvent hors de France. C'est une question de vie ou de mort pour notre pays.

»

Ces quelques phrases suffisaient à briser l'enchaînement des conséquences de la défaite, de l'armistice, et de la politique de collaboration. Mais elles eussent laissé entier le problème de la légitimité française si nous n'avions amené Giraud à ouvrir malgré lui les perspectives institutionnelles qui donneraient un même sens au combat de tous les Français. Sur ce sens, je n'avais jamais eu d'hésitation, mais je m'étais refusé à imaginer un avenir politique pour la France libérée aussi longtemps que ne seraient pas assurées les conditions physiques de cette libération. L'effort de rééquipement civil et militaire était une priorité pour les Français comme pour les Alliés, et j'en avais fait ma principale, voire ma seule préoccupation jusqu'alors. Je n'aime pas, ou je dirai plus simplement que je ne peux pas me consacrer à deux problèmes à la fois. Et quand l'un des deux était aussi simple et aussi pressant que la nécessité de gagner la guerre, il fallait remettre à demain l'autre, celui de l'organisation de la paix. Maintenant, les choses se présentaient autrement : l'équipement de nos armées s'effectuait avec régularité dans le programme du *lend-lease*, alimenté lui-même par le *Victory Program*. Ce n'était plus, au début de 1943, un problème, mais une affaire de bonne liaison et d'administration. En revanche, le désordre des esprits qui agitait à propos de l'avenir de la France les Alliés entre eux, les Français entre eux, et ceux-ci dans leurs rapports avec ceux-là, devenait chaque jour plus inquiétant. Je compris qu'il fallait désormais aller plus loin que l'affirmation des principes très généraux, plus loin que je ne l'avais envisagé à Washington, plus loin peut-être que ce que les Alliés estimaient nécessaire et suffisant pour la conduite immédiate des opérations.



Dans cette formulation d'un avenir pour la France, j'eus recours aux avis d'hommes éminents, tels le conseiller d'État Charles Ettore et Louis Joxe, dont j'avais obtenu de Giraud qu'il le rappelât de Constantine où il l'avait assigné à résidence pour « turbulence gaulliste ». Nous fîmes prendre à Giraud des engagements clairs qui coupaient court à toute insinuation et décourageaient toute manœuvre : « L'expression de la souveraineté du peuple français a été interrompue par l'occupation allemande. Elle ne sera reprise que lorsque la France sera libérée. Je donne au peuple de France l'assurance la plus solennelle que son droit sacré de déterminer par lui-même le choix de son Gouvernement provisoire, d'après les lois de la République, sera sauvegardé. Je l'assure que les conditions qui lui permettront de faire ce choix, dans l'ordre et ses libertés rétablies, seront assurées. Je l'assure que cette situation sera créée dès que la France sera libérée. Je suis le serviteur du peuple français. Je ne suis pas son chef. Nous serons demain les serviteurs du Gouvernement provisoire qu'il se sera librement donné et auquel nous nous engageons à remettre nos pouvoirs. »

« Je ne suis pas son chef » : cette phrase s'appliquait à tous, de Gaulle y compris, non pas dans un esprit polémique, mais parce que les problèmes de personnes ne devaient pas à ce stade-là entrer en ligne de compte. Embrouillés au point où ils l'étaient, ils seraient d'autant plus faciles à trancher que quelques règles fondamentales auraient été reconnues par tous. Irait-on jusqu'à la libération complète du territoire avec le système hybride du commandant en chef civil et militaire? je ne le pensais pas. Verrait-on l'union du Comité de Londres et de l'autorité d'Alger? je l'espérais et j'allais y travailler. En attendant, il fallait tirer les conséquences juridiques du discours de Giraud. Il annonça lui-même le rétablissement des assemblées municipales et des conseils généraux avec les élus du peuple qui avaient été écartés. Cette mesure ouvrait une possibilité institutionnelle dont on allait beaucoup parler, puis qui fut abandonnée, le recours à la vieille loi Tréveneuc du 15 février 1872 : cette loi prévoyait qu'en cas de vacance du pouvoir, les conseils généraux désigneraient le Gouvernement provisoire devant préparer les élections constitutives ou législatives. On verrait cela plus tard. Plus urgente me paraissait l'abolition des lois antisémites. Elle allait de soi. En revanche, je ne pus ébranler l'obstination de Giraud sur un point capital, le décret Crémieux.

Ce décret pris en 1872 avait donné aux israélites d'Afrique du Nord les droits de citoyens qui n'étaient pas accordés aux musulmans. Vichy l'avait abrogé. Il eût dû être rétabli. Giraud s'y refusa et s'en expliqua, au nom du principe de non-

discrimination raciale, en fait par crainte de désordres. « Je pensais connaître l'Afrique du Nord mieux que tous ceux qui venaient d'y débarquer », a-t-il écrit à ce sujet. Assurément, il connaissait moins bien l'opinion alliée. Celle-ci ne le tint pas quitte d'une telle erreur, et il fallut plusieurs mois de pressions et un total changement de climat pour que le décret Crémieux fût remis en vigueur. A cette réserve près, le discours du 14 mars fut partout accueilli comme un événement majeur, ainsi que les ordonnances prises le même jour en conformité : « Sont nuls les actes constitutionnels, lois et décrets postérieurs à la date du 22 juin 1940 » et « les formules exécutoires seront intitulées ainsi qu'il suit : « République française, au nom du peuple français ». A Londres, de Gaulle fit savoir : « Les déclarations d'Alger marquent, à beaucoup d'égards, un grand progrès vers la doctrine de la France combattante. » C'était le début d'un processus d'union qui, en dépit de maintes difficultés, n'allait plus s'arrêter. Je fis enlever des lieux publics le portrait du maréchal Pétain. Mais quand il s'agit de mettre à la place le buste de la République, ce fut une autre affaire. Tous avaient disparu. Après bien des recherches, on m'en apporta un, très poussiéreux. Il est toujours sur la cheminée de mon bureau.

Le lendemain, 15 mars, Giraud écrivit au général Catroux que de Gaulle venait d'envoyer auprès de lui comme son représentant permanent : « J'ai tenu à exposer publiquement, hier, les principes qui guident mon action. Il ne subsiste donc aucune équivoque entre nous. Le moment de l'union de tous les Français de bonne volonté est venu. Je suis prêt à accueillir le général de Gaulle afin de donner à cette union une forme concrète. » La réponse vint aussitôt de Londres : « J'ai reçu votre message avec plaisir et je compte pouvoir me rendre prochainement en Afrique du Nord. » Apparemment, les choses allaient bien et vite. C'était méconnaître la nature du combat que s'appropriait de Gaulle, et qui était politique. Son objectif, le pouvoir, impliquait de longs calculs. Son ambition avait appris à être patiente et prudente. Il crut à un piège. « Ce coup de théâtre inattendu, immédiatement suivi d'une invitation à venir conférer, raconte Catroux, éveilla chez lui un sentiment de méfiance... Il résolut donc d'attendre et de différer sa visite. »

Catroux et moi fûmes d'accord pour approuver cette décision dont les motifs pourtant nous semblaient plus imaginaires que réels. Mais, précisément parce

que des arrière-pensées existaient à tort ou à raison, le moment n'était pas encore venu d'une confrontation entre deux hommes qui avaient déjà éprouvé l'incompatibilité de leur tempérament à Anfa. Il fallait donc mettre de côté les problèmes qui touchaient aux personnes et clarifier d'abord les points de discussion. Le catalogue en était connu : c'était, là, un long mémorandum de de Gaulle à Giraud, reçu au début de mars; c'était, ici, le discours de Giraud du 14 mars. Les deux documents devaient d'abord être accordés. On verrait ensuite pour les hommes. Or, de sérieuses divergences de fond subsistaient, même après que Giraud eut fait une grande concession à l'opinion démocratique du monde libre – et pas seulement vis-à-vis de de Gaulle ni à son invitation, comme ce dernier affectait de le croire. En faisant rétablir la légalité et les libertés républicaines, je n'avais pas plus en vue de satisfaire Roosevelt que de me rapprocher de de Gaulle. Je ne remplissais pas telle mission ni ne répondais à tel mémorandum. J'agissais simplement selon mes convictions, certain de préparer le climat nécessaire à la poursuite de la guerre et à l'établissement de la paix. Mais ces convictions allaient plus loin, elles me rendaient vigilant à l'égard de toute aspiration prématurée au pouvoir, de toute situation de *fait accompli* au jour de la libération, de quel côté que ce fût.

Or, si du côté de Giraud nous avions coupé court à toute velléité, de la part des siens, d'imposer le maintien d'un régime de type vichyste ou de rétablir une monarchie, du côté de de Gaulle nous étions invités à nous ranger au sein du Comité national de Londres, élargi pour la circonstance et transformé en un pouvoir central ayant toutes les attributions d'un gouvernement. Même si de fermes assurances étaient données sur la libre expression de la souveraineté populaire dès la Libération, on lisait en clair, dans le mémorandum de de Gaulle, qu'il entendait prendre au plus vite la tête d'un Gouvernement provisoire qui traiterait avec les Alliés et s'installerait en France le moment venu pour préparer les élections. Cette volonté de figer à son profit une situation qui comportait encore beaucoup d'inconnues, et de politiser un effort de réorganisation à peine entrepris dans la lancée des combats, m'était difficile à admettre. Elle confirmait, malheureusement, les craintes que nourrissaient à l'égard de de Gaulle, Churchill et surtout Roosevelt. Ces craintes me paraissaient à vrai dire exagérées : il n'avait pas l'âme d'un dictateur. Mais, candidat au pouvoir, il l'était ouvertement, et son impatience et son intolérance semblaient le prédisposer à certaines formes de pouvoir personnel. Si faible qu'en fût le risque, il fallait l'éviter à la France.

Dans la réponse que Giraud envoya à de Gaulle le 1<sup>er</sup> avril, il était fait une distinction entre la période qui précéderait la libération du territoire et le jour où cette libération serait totale. Un Conseil composé de personnalités

représentatives, de gouverneurs et de commissaires responsables de l'administration, gérait les territoires au fur et à mesure de leur libération, avec les conseils généraux. Le jour venu, il remettrait ses pouvoirs au Gouvernement provisoire, constitué en vertu de la loi Tréveneuc de 1872 qui avait prévu une telle situation. « Ainsi, précisait le memorandum, seraient empêchées les tentations, que les circonstances pourraient encourager, de prise de pouvoir personnel ou d'établissement de gouvernement insurrectionnel. » Cette crainte ne me quittait pas. Je voyais la France déchirée, sourdement révoltée. Qu'adviendrait-il à l'instant où elle pourrait s'exprimer au grand jour? Dans le grand vide de la légitimité, quelles aventures n'allait-elle pas courir? Le nom de l'homme qui aurait le pouvoir m'importait moins que le moyen par lequel il y accéderait légalement, la manière dont il l'exercerait démocratiquement. Aux premiers mois de 1943, le système de l'autorité républicaine rétabli à Alger, territoire français rentré dans la guerre, combiné sous des formes à trouver avec le Comité national de de Gaulle né d'une révolte mais foncièrement républicain, était à mes yeux la formule du moment qui alliait le bon sens, le droit et le patriotisme. Après le débarquement, la loi Tréveneuc ou une disposition juridique meilleure organiserait la continuité.

C'était sans compter avec le caractère des deux prétendants qui s'évertuaient à défaire le travail des conciliateurs. Catroux revint de Londres le 20 avril, apportant la réponse de de Gaulle qui s'attaquait habilement au point faible de la position de Giraud. « Le Conseil proposé, était-il dit en substance, comporte encore trop d'éléments de confusion. Il faut distinguer entre le pouvoir central et les organes administratifs d'exécution. Les gouverneurs ne peuvent appartenir au pouvoir central. Ils lui sont subordonnés. Le même principe doit s'appliquer au commandant en chef. C'est un principe républicain. » Le problème du rôle de Giraud était posé en forme d'alternative : ou garder l'autorité civile et céder le commandement, ou garder le commandement et obéir au pouvoir politique. Car c'était bien un « organe gouvernemental » que réclamait de Gaulle au nom « des forces combattantes et résistantes à l'intérieur et à l'extérieur », et non plus seulement des territoires libérés. L'offensive était brusque et bien dirigée. Chacun savait que Giraud tenait par toutes ses fibres à l'armée. Il ne démissionnerait jamais de son commandement. Mais, si peu qu'il fût attaché aux affaires politiques, pourrait-il accepter d'être soumis à l'autorité d'un de Gaulle, général à deux étoiles, lui qui en avait cinq? Posée en ces termes, qui étaient les siens, la question était insoluble.

Il appartenait à ceux qui, de part et d'autre, avaient le souci primordial de réunir les factions françaises, de faire évoluer sinon l'esprit des deux chefs rivaux, du moins le contexte dans lequel ils étaient engagés. Catroux fut d'un grand secours dans les semaines difficiles qui suivirent. Par chance, il avait assez d'étoiles pour se faire écouter par les deux autres. Bon général, c'était aussi un bon diplomate : il fallait combiner ceci et cela pour servir en Afrique et en Orient où s'était déroulée sa carrière. De Gaulle utilisait sa finesse et composait avec son indépendance de caractère. A Alger, il le laissa quelque peu s'avancer, prêt à le désavouer s'il poussait le compromis au-delà du nécessaire : le nécessaire, à ses yeux, était d'éviter l'irréparable tout en côtoyant la rupture. Catroux, lui, supportait mal les tensions auxquelles il était soumis de Londres, et demandait du temps pour négocier, ce qui fit douter de Gaulle de sa loyauté. Dans le même moment, j'étais soupçonné de ne pas défendre Giraud jusqu'à l'absurde – et il confinait quelquefois à l'absurde dans son refus dramatique de voir les réalités qui le fuyaient.

Tout cela se déroulait dans l'étrange atmosphère d'une ville propice aux intrigues et comme vouée aux complots. Des bruits insensés circulaient. Je dus faire cesser ceux qui annonçaient mon arrestation et un putsch de militaires nostalgiques. Simultanément, arrivaient en grand nombre les agents du Comité de Londres plus ou moins mandatés, plus ou moins secrets. Des manifestations sporadiques de groupes gaullistes entretenaient un climat d'attente. Eisenhower considérait avec étonnement ce spectacle qui ne troublait pas vraiment ses opérations en Tunisie, mais il n'était pas pressé de voir les foules s'agiter pendant que les troupes combattaient durement. Il le fit savoir. Il s'en remettait, pour les affaires politiques, aux deux conseillers que Roosevelt et Churchill avaient détachés auprès de lui.

Nous avons vu agir le premier, Robert Murphy, mieux introduit que quiconque dans tous les clans d'Alger comme il l'avait été dans les milieux de Vichy, ou partout ailleurs où il accomplit de difficiles et importantes missions. Il était en apparence tout le contraire d'un agent secret. Brillant, laissant libre cours à son riche tempérament irlandais, ami chaleureux, il s'efforçait loyalement de remplir sa mission ambiguë : soutenir Giraud et rassurer les démocrates américains, créer une autorité française et ne pas laisser de Gaulle prendre le gouvernement de la France. Le moment approchait, cependant, où il ne pourrait plus concilier les inconciliables. Murphy partirait quelque peu déçu vers un

nouveau champ d'action.

L'autre conseiller du général Eisenhower était un homme de Churchill, qui avait déjà siégé seize ans aux Communes sur les bancs conservateurs. Plus connu comme éditeur que comme politicien, Harold Macmillan allait plonger avec aisance dans ces intrigues exotiques qui enchantaient son esprit cultivé. Je l'avais rencontré à Londres en juin 1940 lorsque j'arrangeais le transfert au gouvernement anglais, à l'heure même de l'armistice, des commandes d'armes passées aux États-Unis pour la France. Nous étions amis, Murphy et lui étaient complices. Quelquefois, ils avaient un peu de peine à observer la même attitude lorsque Churchill et Eden s'engageaient en faveur de de Gaulle plus que Roosevelt ne l'aurait voulu. Mais rien entre nous n'était vraiment secret, comme en témoignent les récits détaillés et concordants que l'un et l'autre ont fait de cette période. Nous échangeons nos informations, ajustons nos positions dans les incessantes rencontres que favorisait la vie tournoyante d'Alger. Macmillan et moi partions nous isoler à Tipasa. C'est là, devant la mer, au cours de promenades dans les ruines romaines, que nous préparions tranquillement l'avenir.

Là aussi, je retrouvais avec plaisir un homme dont la personnalité impressionnante nous avait frappés et séduits à Washington où il s'était réfugié pour fuir les nazis. Antoine de Saint-Exupéry avait le goût de la grandeur et de l'indépendance qui le tenaient en marge des choses organisées. Il était résolu à se battre à sa manière et suivant son instinct. Cet instinct l'avait conduit d'abord aux États-Unis où il retrouverait la liberté d'écrire. Il expliquait aux Américains les valeurs communes à toutes les démocraties qui étaient menacées et les raisons de combattre. Il se joignait quelquefois à notre groupe, et Silvia se souvient des tours de cartes qu'il exécutait pour elle et ses amies pendant que les hommes discutaient dans une pièce voisine. Elles nous appelaient et il répétait devant McCloy et Frankfurter stupéfaits ses mystérieuses manipulations. Nous lui demandions de nous révéler son « truc ». « Je l'emporterai dans la tombe », nous répétait-il. Un jour, il nous dit : « Je viens vous faire mes adieux, c'est au front que je veux me battre. » Nous savions que l'Air Force avait refusé, en raison de son âge, sa demande d'engagement comme pilote de combat. « Vous pouvez être aussi utile dans bien des choses », lui disions-nous. Mais sa résolution était ferme : « Je ne peux pas faire autrement, je veux un avion, je l'obtiendrai. » Quand je le retrouvai à Alger, il avait réussi dans sa démarche téméraire et allait

lucidement au bout de son destin. Cet homme, dont la vie était pleine d'attachements, disparut en solitaire le 31 juillet 1944. Je n'oublierai jamais de lui cette phrase : « Le plus beau métier des hommes, c'est d'unir les hommes. »

## **De Gaulle et Giraud**

La bataille de Tunisie prenant un cours favorable, Eisenhower rouvrit le chemin d'Alger à de Gaulle. En même temps, le 20 avril, Catroux se trouva en mesure de faire à Giraud une proposition constructive qui me semblait acceptable : le Conseil central comprendra sept membres choisis par Giraud et de Gaulle. Sa responsabilité sera collective, il fonctionnera sous la présidence alternée des deux généraux. Dans les cérémonies, Giraud aura la préséance. Le « commandant en chef civil et militaire », pressé par nous, finit par se ranger à cette proposition. En fait, nous étions prêts à nous accorder sur quelques désaccords et à dépasser des malentendus qui, pensions-nous, se résorberaient plus tard, bon gré, mal gré. C'est le moment que choisit de Gaulle pour dramatiser selon sa manière une situation qui d'elle-même évoluait favorablement.

Giraud avait écrit : « Je vous invite à nous rencontrer à Biskra ou à Marrakech afin de mettre au point notre accord dans un endroit paisible, à l'abri de toute effervescence provoquée... De là, nous nous rendrons ensemble à Alger. » De Gaulle répondit : « Alger s'impose. C'est là que nous discuterons. Vous craignez sans doute que j'y sois accueilli par un grand mouvement d'opinion. Mais je garantis que mes partisans s'abstiendront de toute manifestation déplacée. » Cette querelle retarda d'un mois l'arrivée de de Gaulle. Catroux lui écrivit : « Votre intention, oui ou non, est-elle de vous accorder avec Giraud? Dans l'affirmative, il faut créer le climat favorable ; dans la négative, dites-le moi. » En fait, ce n'était ni oui ni non, mais autre chose : la perspective, déjà, de l'emporter complètement. De Gaulle, qui venait de recevoir de France l'appui du nouveau Comité national de la Résistance créé par Jean Moulin, était convaincu que le temps travaillait pour lui et qu'il pouvait commencer, par un jeu subtil d'attaques publiques et de négociations secrètes alternées, à désarçonner son rival. Cependant, ce dernier, se sentant maître de son armée, jouissant d'une réelle popularité – ne venait-il pas d'être acclamé par les foules à Alger et à Tunis libérée? –, assuré de l'appui américain, était tenté de couper les ponts. Jamais l'unité des Français au combat ne fut aussi menacée que ces jours-là.

Nous ne pouvions pas laisser nos généraux s'enfoncer chacun dans sa stratégie de rupture. Après quelques semaines, quand la crise eut suffisamment mûri, Macmillan et moi nous retirâmes à Tipasa pour rédiger une nouvelle version d'un projet qui pouvait être accepté par ceux que Roosevelt et Churchill appelaient leurs deux *prime donne*. Ce fut la lettre du 17 mai de Giraud que Catroux et Macmillan, partis dans une forteresse volante mise à leur disposition par Eisenhower, apportèrent à de Gaulle. Le système de la dyarchie y était repris, avec la même règle d'alternance, ainsi que celle de la responsabilité collective. Le Comité comprendrait deux membres proposés par Giraud, deux par de Gaulle. Il organiserait un Conseil national consultatif et le Comité de la Résistance, puis nommerait les commissaires. Le recours à la procédure de la loi Tréveneuc lors de la Libération était réaffirmé. « Nous ne pouvons ignorer que notre autorité provient d'une situation de fait, écrivait Giraud. Nous ne sommes pas et nous ne pouvons être le gouvernement de la France. » Ce projet concédait peu de choses aux premières objections de de Gaulle, mais il l'accepta, comme nous le pensions. « Il y a des points discutables, fit-il savoir, mais je ne crois pas, à première vue, que nous soyons séparés par rien d'essentiel. » En réalité, c'était pour lui un cadre à faire éclater de toutes pièces, mais il s'estimait assez fort maintenant et se sentait assez pressé pour préférer le forcer du dedans. Au demeurant, il disait vrai, car l'essentiel pour lui était qu'il fût invité à Alger, et cela il l'avait obtenu. Il y atterrit le 30 mai 1943, accompagné de Philip, Massigli et Palewski. Giraud et Catroux l'attendent sur l'aérodrome de Boufarik. On joue la *Marseillaise*. « Quant aux voitures, se souviendra-t-il, elles sont françaises. » A mes yeux, de Gaulle est l'homme qui apporte l'esprit de la Résistance métropolitaine, enfin unie et rangée dans son immense majorité derrière lui. Sa place est bien là où se reconstituent les pouvoirs de la République.

Le lendemain matin 1<sup>er</sup> juin à neuf heures, se tiendra la première réunion constitutive du comité exécutif, au lycée Fromentin. S'y retrouvent les deux coprésidents, chacun avec les membres de son choix. De Gaulle arrive avec Philip et Massigli. Giraud est accompagné du général Georges et de moi. La présence de Catroux, souhaitée par les deux parties, est la bienvenue. Pourquoi Georges est-il là, seul Churchill pourrait en donner la raison, car c'est sur son insistance que son vieil ami, chef respectable, mais survivant d'un grand état-major défait, vient d'être amené de France. Homme du passé, il sera pour Giraud un poids plus qu'un soutien. Nous sommes sept autour de la table. Nul doute que, pour quelques-uns, nous constituons le premier conseil du nouveau



gouvernement légitime de la France. Et, dans les mêmes esprits, nul doute aussi que l'équipe d'aujourd'hui sera profondément modifiée demain. Pour moi, l'essentiel n'est pas là. Nous entrons seulement dans une nouvelle phase de la lente et difficile unification des Français. Un grand progrès vient d'être fait, il importe de le consolider. Ce qui me semble acquis, c'est la création du comité exécutif par l'organe duquel, pour la première fois, les hommes de Londres et ceux d'Alger parleront d'une seule voix. J'ai donc préparé un plan très simple : que le comité se constitue et soit présenté publiquement comme une unité immédiate, et non pas comme une instance où se poursuivent les négociations. Qu'il fasse une proclamation officielle. Ensuite, s'ouvrira une période préliminaire d'un mois à six semaines pendant laquelle s'effectuera la fusion des administrations qui dépendaient jusque-là du commandement civil et militaire d'Alger ainsi que du Comité national de Londres. Il faudra au moins ce délai pour faire s'interpénétrer les différents personnels et définir une politique commune. Douze postes de commissaires (Défense nationale, Résistance, Intérieur, Affaires étrangères, Affaires extérieures, etc.) seront pourvus, les organes consultatifs constitués. On s'occupera alors des problèmes de fond importants et délicats, tels que le haut commandement, l'unité de la Résistance en France, et les questions de personnes (gouverneurs, chefs militaires, etc.).

J'ai refait cent fois dans ma vie l'expérience que les questions de personnes étaient des obstacles majeurs à l'organisation commune et au progrès de l'action. Je n'ai jamais pu éviter ni surmonter complètement ces obstacles. Mais j'ai toujours refusé de les considérer comme des préalables, et je ne m'y suis arrêté que par nécessité et après avoir épuisé toutes les possibilités de faire passer d'abord les questions de principe ou de méthode. Cette règle, évidemment, s'appliquait à moi en premier lieu et, ne réclamant aucune fonction, aucune prérogative en ma faveur, je n'ai jamais été gêné pour demander aux autres un peu de désintéressement ou de pudeur. Disons plus simplement : un peu de raison. A Alger, en ce début de juin, je savais que la raison n'était pas à l'ordre du jour. C'est pourquoi je souhaitais mettre le temps à son service. « Il est essentiel, écrivais-je, que les questions soient discutées dans le calme et de manière à permettre à tous les membres du Comité exécutif de se rendre compte des réalités de la situation, tant en France qu'en Afrique du Nord, que certains, nécessairement, ignorent dans le détail. Pour cela une certaine période de temps

est nécessaire. Si l'on procède ainsi, il n'est pas douteux que des solutions seront trouvées qui rencontreront l'adhésion de tous, et qui, portées à la connaissance du monde, garantiront une bonne gestion administrative et une fusion politique réelle. »

Giraud plus que tout autre avait intérêt à ce que les choses se déroulassent dans cet ordre. Sans doute l'avais-je convaincu, mais quand il ouvrit la séance, ce fut pour demander ingénument : « Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire ? » De Gaulle avait à coup sûr beaucoup de choses à dire, à commencer sur les questions de personnes. Je connaissais son discours. Il me l'avait fait lire la veille au soir dans sa villa des *Glycines* où il s'est installé. Son comportement n'a pas varié depuis que je l'ai vu à Londres en 1940. C'est un mélange d'intelligence des choses qui force le respect, et d'emportements hors du bon sens qui inquiètent. Il est successivement familier, proche de son interlocuteur qu'il veut charmer, puis lointain, inaccessible au raisonnement lorsqu'il est saisi par le souffle de l'honneur patriotique ou par les élans de l'orgueil personnel. J'acquiesce à ses analyses jusqu'au moment où je ne puis plus le suivre dans ses accès d'égoïsme. Son conflit avec Roosevelt, et à une moindre mesure avec Churchill, lui est une obsession. S'il n'a pas tous les torts au départ, il se les donne à la fin, en exagérant les persécutions dont il se dit la victime. Et, pourtant, il a le plus souvent raison dans sa critique des conceptions de Giraud que je ne peux moi-même soutenir jusqu'au bout.

De Gaulle a raison, par exemple, lorsqu'il réclame ce matin du 1<sup>er</sup> juin la mise à l'écart des hommes de Vichy : Noguès, Boisson et Peyrouton, et lorsqu'il réaffirme que le commandement militaire doit être subordonné au gouvernement. Mais cette attaque frontale contre Giraud se heurte à un mur, comme je l'avais prévu. « J'ai pris ces pouvoirs, répliquait le commandant civil et militaire, parce qu'ils étaient à prendre dans une circonstance exceptionnelle où nous nous trouvons encore en fait. Ce cumul n'est donc pas inconstitutionnel actuellement, et d'ailleurs les termes de notre accord écrit ne le dénoncent pas. » La discussion s'enlise dans cette ornière. Massigli et Catroux sont consternés et cherchent à faire dire aux deux généraux qu'ils pensent au fond la même chose, essai de compromis que les interventions diamétralement opposées de Georges et de Philip ne facilitent pas. Je tente à plusieurs reprises de faire revenir la discussion au point de départ qui était, je le rappelle, la création du comité exécutif, sans préalable, mais avec toutes ses conséquences qui seraient évidemment les changements que nous voulions tous. Mais, pour le moment, il est clair que Giraud veut ne rien céder et que de Gaulle veut obtenir qu'il cède tout. Exaspéré, de Gaulle ramasse ses papiers et, sans un mot, sort en claquant la

porte. Ayant fait lever les orages désirés, il rentre aux *Glycines*.

Tout Alger en effet s'électrisa, et ce fut pendant deux jours une intense agitation et même des bruits de putsch, sous le regard de Churchill qui se trouvait là avec Eden pour des conversations d'état-major. Une affaire Peyrouton venait d'éclater brusquement, à la suite d'obscur manœuvres d'agents gaullistes qui avaient convaincu le gouverneur général de l'Algérie, pour sa sûreté, de remettre sa démission dans les mains de de Gaulle. Ce dernier l'avait acceptée et fait annoncer lui-même, sans en référer à Giraud de qui Peyrouton tenait ses fonctions. Le coup était habile et maladroit à la fois. Mais qu'importait à son auteur qu'il exaspérât Giraud, qu'il indisposât Catroux? Il jetait le trouble dans les cadres de l'ancienne administration, il déplaçait le magnétisme du pouvoir. Au même moment, la séduction et la surenchère à laquelle se livraient les services de recrutement de la France libre dans les rangs de l'armée d'Afrique du Nord entretenaient un mauvais climat. Il était urgent de placer tout le système civil et militaire sous une autorité commune. Les pressions que nous exerçâmes sur les deux généraux les convainquirent de se retrouver à nouveau le 3 juin au lycée Fromentin.

D'emblée, ils s'affrontèrent sur l'affaire Peyrouton, recréant l'atmosphère de l'avant-veille. Mais bientôt, d'accord avec Philip, j'intervins brièvement : « Au moment où l'unité va être faite, ce débat n'offre plus qu'un intérêt rétrospectif, et je demande la constitution immédiate du nouveau Comité. » C'est ce que j'eusse dû faire dès la première réunion. En un instant la décision fut prise, de Gaulle confirmant Massigli et Philip comme ses représentants, Giraud désignant Georges et moi-même, et l'unanimité se formant pour coopter Catroux. Dès lors, les actes administratifs pouvaient être passés, et le premier fut pour nommer Catroux commissaire aux Affaires musulmanes et gouverneur général de l'Algérie. Le second fut de nommer Joxe, dont j'avais apprécié les remarquables qualités, au poste de secrétaire du Comité, fonction qu'il continua à exercer efficacement bien des années après, avec le titre de secrétaire général du Gouvernement. Le procès-verbal ajoutait : « Il est décidé de rappeler d'urgence à Alger le général Noguès. Celui-ci sera remplacé au Gouvernement général du Maroc par M. Puaux. Après une discussion où diverses opinions se sont exprimées au sujet du général Bergeret, le général de Gaulle propose au Comité français de Libération nationale de passer au vote. Par cinq voix contre deux, sa mise à la retraite est décidée. » Il était clair, dès cet instant, que sur la plupart des problèmes comme celui-ci, où l'avenir et le passé seraient confrontés, Giraud se trouverait en minorité. Ce vote en préfigurait bien d'autres. De Gaulle le comprit. A la fin de la séance, il se leva et vint vers Giraud, qu'il embrassa.

## **Le Comité français de Libération nationale**

Sous le titre : « Une journée décisive pour l'histoire de France », *L'Écho d'Alger* publiait notre premier communiqué officiel :

« Le Comité de Libération nationale est le pouvoir central français. Il dirige l'effort français dans la guerre sous toutes ses formes et en tous lieux. En conséquence, il exerce la souveraineté française sur tous les territoires placés hors du pouvoir de l'ennemi. Il assure la gestion et la défense de tous les intérêts français dans le monde. Il assume l'autorité sur les territoires et les forces terrestres, navales et aériennes relevant jusqu'à présent soit du Comité national français, soit du commandement en chef civil et militaire.

« Le Comité remettra ses pouvoirs au Gouvernement provisoire qui sera constitué conformément aux lois de la République dès que la libération du territoire métropolitain le permettra et, au plus tard, à la libération totale de la France.

« Le Comité s'engage solennellement à rétablir toutes les libertés françaises, les lois de la République et le régime républicain, en détruisant entièrement le régime d'arbitraire et de pouvoir personnel imposé aujourd'hui au pays. Le Comité est au service du peuple de France dont l'effort de guerre, la résistance et les épreuves, ainsi que la rénovation nécessaire, exigent l'union de toutes les forces nationales. »

Bien des accents du discours du 14 mars se retrouvaient dans cette proclamation du 4 juin. Sans doute avais-je dans l'intervalle, « en transformant les traits du commandement civil et militaire » – évolution dont je fus l'« inspirateur », selon les termes du général de Gaulle –, contribué à créer les conditions favorables à cet aboutissement : la rencontre pacifique, puis la fusion naturelle de deux courants français que le drame national avait séparés et précipités dans l'incompréhension mutuelle. Qui eût osé assurer, deux mois et demi auparavant, que l'affaire aurait pu être menée sans affrontement violent et sans haine ? A vrai dire, tous les malentendus n'étaient pas effacés. Les chefs continueraient à se disputer la totalité d'un pouvoir qu'ils n'avaient pas la sagesse de se partager. Mais, du moins, les forces armées pourraient-elles progressivement s'amalgamer : celles peu nombreuses, mais aguerries de la France libre, et celles, considérables, qui s'étaient réorganisées en Algérie. D'un côté, quinze mille hommes aux états de services déjà légendaires ; de l'autre, trois cent mille, dont deux tiers de musulmans, prêts à rentrer dans la guerre et qui avaient déjà brillamment participé aux combats de Tunisie. Tous allaient ensemble jouer un grand rôle dans la campagne d'Italie. Il est juste de

reconnaître l'importance de l'œuvre du général Giraud dans ce domaine où il excellait : l'animation d'une armée à laquelle il consacrait sa vie. Il était à son affaire dans les camps, pas dans les conseils : dans ceux-ci, il était entré presque contre son gré, car c'est bien avec l'espoir de commander en chef les armées alliées débarquées sur le sol français qu'il avait accepté de venir en Afrique, espoir qu'Eisenhower avait dû décevoir à l'escale de Gibraltar. C'est par hasard que le gouvernement civil lui était échu après l'assassinat de Darlan. Et n'eût été le réflexe hiérarchique qui lui rendait insupportable de subordonner ses cinq étoiles aux deux d'un général de fraîche date, il se fût volontiers cantonné dans le gouvernement militaire. Mais l'honneur propre aux hommes de sa caste allait le conduire à tout perdre pour n'avoir rien voulu céder.

L'été fut jalonné par les péripéties de cette retraite inéluctable, mais aussi par les progrès de l'organisation des pouvoirs publics de la France en guerre. Le Comité des Sept se réunit à nouveau le 5 juin pour procéder par décret à son élargissement. Il s'agissait de remplir le cadre que nous avions préparé et dans lequel je souhaitais voir entrer des hommes qui venaient de donner la preuve de leur valeur à Londres et à Alger et qui, j'en étais assuré, n'apporteraient dans le travail aucun esprit de clan. Je savais que René Pleven, qui était devenu un proche collaborateur de De Gaulle, resterait l'ami loyal qu'il avait toujours été et que d'ailleurs il ne cesserait d'être par la suite. Je ne doutais pas que Maurice Couve de Murville, arrivé depuis quelques mois de France et qui exerçait d'importantes fonctions dans l'administration Giraud, pourrait coopérer étroitement avec de Gaulle et les hommes venus de Londres. L'avenir devait me donner complètement raison. Mon ami René Mayer, autre candidat de Giraud, n'avait-il pas les qualités d'intelligence et de caractère propres à inspirer l'estime de de Gaulle et à s'imposer dans une équipe qui aurait à refaire la France? Il allait en apporter la preuve éclatante. Quant à Henri Bonnet, candidat de de Gaulle, je le connaissais assez, depuis la Société des Nations, pour savoir avec quelle loyauté il s'appliquerait à notre travail commun. Des autres nouveaux membres, je ne pouvais dire que peu de choses, connaissant peu Tixier et Diethelm, appelés par de Gaulle, et le D<sup>r</sup> Abadie, personnalité locale choisie par Giraud.

Le nouveau Comité comprenait quatorze membres : Massigli, diplomate de carrière travailleur et consciencieux, était aux Affaires étrangères. André Philip, impulsif et imaginatif, dont le désordre apparent contrastait avec une fermeté d'élocution et une capacité didactique remarquables, avait l'Intérieur, c'est-à-dire la politique. Je ne suis pas sûr qu'il ait jamais contrôlé vraiment la police – en tout cas, pas les services secrets qui, ceux de de Gaulle ou ceux non moins

puissants de Giraud, jouaient alors, chacun de leur côté et quelquefois l'un contre l'autre, un rôle considérable et inquiétant. Couve de Murville reçut les Finances, René Mayer les Transports et Travaux publics, Pleven les Colonies, Diethelm l'Économie, Tixier le Travail, Abadie la Justice, Henri Bonnet l'Information, et moi l'Armement et le Ravitaillement. Catroux et Georges avaient le titre de commissaires d'État. C'était une bonne équipe de gestion, bien équilibrée, au sein de laquelle pouvait se dégager un consensus pour les décisions d'intérêt général. Les dosages n'y étaient pas aussi machiavéliques que certains l'ont pensé. Parmi ceux-ci, Murphy, qui se précipita chez Giraud pour s'étonner qu'il se fût laissé déposséder du pouvoir. Selon ses calculs, de Gaulle avait gagné la majorité au Comité. Les choses n'étaient pas si simples, mais on ne peut empêcher les habiles politiques de voir partout des rapports de forces et des promesses d'affrontement. Ils ne considèrent que le caractère des hommes, et pas la nature des problèmes. Ils n'ont pas toujours tort, et Murphy avait vu juste si l'on en croit l'interprétation que de Gaulle donna après coup de sa propre action : « Certain que cet ensemble était prêt à me soutenir, j'entrepris de jouer la manche suivante. Mais, avant de jeter les dés, je les secouai fortement. »

Pourtant, je le répète, les choses n'étaient pas si simples. Murphy ne pouvait pas résister à ses spéculations romanesques ni de Gaulle au goût des belles formules sonores. Je ne me souviens pas de tant de perspicacité ni de tant de cynisme chez aucun des témoins ou des acteurs de cette histoire, mais au contraire d'une grande incertitude portant sur les moyens de consolider l'unité naissante. Sans doute ai-je alors répondu aux reproches de Murphy, venu me voir avec Macmillan : « Nous avons assez de mal à mettre en route un appareil complexe où viendront se fondre toutes les forces françaises, les liaisons diplomatiques se feront normalement à travers Massigli. » Il en tira l'impression justifiée qu'une nouvelle étape venait de s'ouvrir, mais aussi la conclusion très exagérée que j'avais fait basculer la situation. « C'est ainsi, écrit-il, que Monnet proclama poliment l'indépendance de la France en Afrique. » L'indépendance de la France, je n'ai jamais cru qu'elle pût se proclamer. A ce moment-là comme à tous les moments de ma vie, je me suis convaincu qu'elle ne pouvait résulter que de la force de travail des Français et de leur unité. C'est à quoi je m'employais alors, avec ces hommes dont je viens de parler et qui, pour la plupart, collaboraient sans arrière-pensée aux tâches du Comité.

En fait, de Gaulle, quand il « agitait fortement les dés », comptait sur la sagesse de la grande majorité des hommes qui partageaient la responsabilité de l'effort de guerre en Afrique du Nord et qui avaient le souci de préparer la paix. Ces choses étaient trop sérieuses pour être jouées au poker, et si nous intervenions inlassablement, ce n'était pas pour sauver la mise aventurée de l'un ou de l'autre des deux rivaux, mais pour faire régner la raison. Or, la raison eût voulu que Giraud cessât de cumuler ses pouvoirs civils et l'ensemble des pouvoirs militaires. De Gaulle était fondé à rappeler le principe de cette séparation, il avait tort d'en exiger brutalement l'application et de vouloir la pousser jusqu'à l'extrême – jusqu'à l'éviction de Giraud. Il devenait clair à mes yeux qu'au-delà des contraintes de la dyarchie, c'était le fonctionnement même du Comité où s'exerçait une responsabilité collective et où régnait une certaine indépendance d'esprit qui lui était insupportable. Huit jours après la naissance du premier gouvernement français de la république restaurée, toutes les conditions d'une crise politique majeure se trouvaient réunies. Voilà ce que j'avais voulu éviter en demandant, le 1<sup>er</sup> juin, que chacun respectât un délai d'un mois à six semaines pour répartir les tâches et fusionner le commandement. Voilà, au contraire, ce que de Gaulle voulait précipiter à son profit. Le 9 juin, il se retira du Comité, et par là même en bloqua le fonctionnement. C'était le procédé de la chaise vide qui n'a d'issue que dans la rupture ou le compromis.

Un arrangement était nécessaire, et de Gaulle le comprit plus vite et mieux que Giraud. Il revint prendre sa place au Comité sans avoir obtenu d'autre satisfaction que d'émouvoir l'opinion et de nous donner beaucoup de mal pour arranger ses affaires. Mais le problème de fond restait entier et il ne manqua pas de le soulever à nouveau : Giraud devait s'occuper des opérations, faire la guerre, et non pas la conduire, privilège du gouvernement. Dès qu'il partirait en campagne, il quitterait le Comité. « Le Comité ne connaît rien à l'armée d'Afrique du Nord qui n'a confiance qu'en moi », répliqua Giraud. Il est vrai qu'il la connaissait lui-même mieux que quiconque, mais il en était justement trop proche pour pouvoir la réformer, et surtout la rajeunir. Avec le général Juin, qui était en mesure de parler franchement à l'un et à l'autre, nous propositions des formules acceptables. Mais y avait-il urgence à appliquer ces formules au moment où les Alliés s'apprétaient à débarquer en Sicile, et avec le risque de mettre le trouble dans les forces françaises engagées dans la lutte? L'état-major américain ne le pensait évidemment pas, et une fois de plus Eisenhower intervint.

Le 19 juin, il invita Giraud et de Gaulle. « A dessein, raconte celui-ci, j'arrivai le dernier et pris la parole le premier. » Eisenhower l'écouta avec patience et découvrit la noble fierté du personnage. Mais sa détermination était inébranlable. « A la veille d'opérations importantes, dit-il, je souhaite qu'il n'y ait pas de changement dans l'organisation actuelle du commandement français. C'est avec le seul général Giraud, commandant en chef, disposant des troupes et de tous les moyens de communication, que je continuerai de traiter. A défaut de quoi, les livraisons d'armes alliées devront malheureusement être interrompues. » On pouvait appeler cette démarche une pression alliée. En réalité, c'était une pression des faits. Eisenhower n'avait pas le choix, et les instructions politiques qu'il avait reçues de Roosevelt et de Churchill correspondaient à ce que lui dictait son devoir de chef de guerre. Il nous appartenait de trouver un compromis entre les deux généraux condamnés quelque temps encore à vivre ensemble. Ce fut le système du « Comité militaire permanent » que je mis au point avec le général Blanc le 22 juin 1943.

Si fragile que fût cet accord, il sauvagardait l'essentiel qui était le principe de l'unité du système républicain établi dans les territoires libérés et l'engagement américain d'équiper l'armée française. Sur ce dernier point, je n'avais cessé de veiller, car, dès mon arrivée, je m'étais aperçu que tout n'allait pas de soi malgré les assurances que Giraud avait reçues de Roosevelt à Anfa. Comme il se produisit souvent lors de ces accords au sommet, les modalités d'exécution sont laissées dans le vague et rien ne se passe. En l'occurrence, les difficultés de transport avaient été très sous-estimées et je pus, grâce à mes liaisons directes avec Hopkins et McCloy, accélérer le rythme des envois. Le premier arrivage massif eut lieu le 13 avril et, au cours des mois suivants, l'équipement de quatre divisions d'infanterie, deux divisions blindées, quatre bataillons de tanks, etc., fut acheminé, soit quatre cent cinquante mille tonnes de matériel ainsi qu'un approvisionnement civil considérable. Cet effort, qui conditionnait le redressement, donc l'indépendance de la France, était certes aussi urgent et aussi important que la mise en place des structures du pouvoir, et les deux préoccupations étaient présentes à la fois dans mon esprit. C'est pourquoi je ne croyais pas aux solutions brusquées ni aux choix personnels. Giraud a eu le grand mérite de reconstituer une armée qu'il avait trouvée sans moral et sans équipement. Aucun autre n'eût reçu des États-Unis une aide d'une telle dimension. Je devais tenir compte de cette dernière donnée.

En revanche, il n'était pas capable de rajeunir cette armée de cent quatre-vingt-cinq généraux ni d'extirper tous les hommes de Vichy – le départ de Boisson lui fut arraché avec peine en juillet. Il n'avait ni le goût ni la capacité



d'animer la vaste administration que nous devons préparer pour la France libérée. Cela, de Gaulle pouvait le faire. J'avais à tenir compte aussi de cette autre donnée. Finalement, les choses se déroulaient comme je l'avais souhaité, c'est-à-dire avec une raisonnable lenteur. Le petit nombre de semaines que je jugeais nécessaires au rééquilibrage des forces s'écoula normalement, en dépit de la précipitation que de Gaulle tenta d'y mettre. Plus que ses initiatives spectaculaires, ce sont les erreurs de son concurrent maladroit qui faisaient avancer ses affaires. En juillet, Giraud commit sa plus grande et sa dernière erreur : il quitta la place pour un long voyage aux États-Unis, au Canada et en Angleterre. Peut-être attendait-il de ce voyage une consécration de son autorité. Il y trouva un triomphe sans lendemain. On lui fit partout la réception due à un soldat prestigieux et on se garda bien de lui parler de politique. S'il y fit, par inadvertance, quelques allusions, elles furent malheureuses. Il fut émerveillé par tout ce qu'il découvrit de jeune, de puissant et de moderne dans l'armée en formation aux États-Unis : expérience tardive qu'il ne devait plus avoir l'occasion de mettre à profit à son retour. Du moins, rapporta-t-il de substantielles promesses pour l'armement des troupes françaises.

Pendant son absence, le Comité avait pris de bonnes habitudes de travail. Chacun avait tant à faire pour organiser son secteur que les problèmes de préséance paraissaient oubliés. Mais cette trêve ne montrait qu'avec plus d'évidence l'impossibilité de poursuivre notre tâche dans l'atmosphère confuse créée par une double et contradictoire autorité. La question n'était plus de savoir qui avait tort ou raison, mais de se décider pour une forme de pouvoir claire et efficace. Or, Giraud ne proposant aucun changement et n'acceptant aucune diminution d'un statut qu'il pensait avoir renforcé par son voyage, il advint naturellement que les compromis avancés par de Gaulle parurent raisonnables. Ils laissaient à Giraud suffisamment d'apparence de pouvoir civil et assez de réalité du commandement militaire pour qu'il se fît enfermer dans un système dont la complexité faciliterait son éviction. Sans doute, Giraud demeure coprésident et cosignataire des décrets. Mais de Gaulle dirige les séances du comité de la Défense nationale. Il y aurait un commissaire à la Défense nationale, le général Legentilhomme. Giraud est commandant en chef des forces réunifiées. Mais s'il exerce ce commandement en campagne, il cesse de faire partie du gouvernement.

En réalité, ces nuances juridiques lui échappaient, ou il était décidé à n'en pas tenir compte. Son autorité sur toute l'armée et sur les services secrets qui lui appartenaient, si l'on peut dire, le dotait d'un pouvoir encore considérable. Il en profita pour entretenir des rapports privilégiés avec les Alliés dans la conduite

de la guerre en Italie et en Corse, où il décida et mena, de son seul chef, d'importantes opérations militaires. Ses succès très réels n'excusaient pas la désinvolture de ses procédés. De Gaulle s'indigna de ceux-ci et prit ombrage de ceux-là. Il résolut d'en finir avec son encombrant rival. Fort de la lassitude générale et d'une majorité accrue d'hommes intransigeants arrivés de France, il lui porta un dur coup le 1<sup>er</sup> octobre en faisant adopter par le Comité l'élection d'un président unique et la subordination du commandant en chef. Pourtant, il dut s'y prendre à deux fois pour éliminer totalement Giraud de son horizon – résultat qui ne fut atteint qu'en avril 1944, longtemps après mon départ, par un dernier décret de dépossession.

Nul doute que cette opération douloureuse ait profondément troublé les consciences, surtout dans l'armée, si l'on en juge par les longues justifications que ses principaux acteurs ont cru devoir nous laisser. Le sens de la hiérarchie, de l'honneur, de la discipline, les sentiments de fidélité et de sacrifice y tiennent une grande place. Je respecte ces mobiles, mais je ne peux m'empêcher de penser que l'intérêt de la France eût été mieux servi avec un peu plus d'oubli de soi-même, et moins de messianisme de part et d'autre. Giraud ne le cédait en rien à de Gaulle en fait d'égoïsme. Tous deux parlaient de soi à la troisième personne. Ils se croyaient investis d'une mission sacrée. L'indépendance de la France était leur obsession, et je puis témoigner que Giraud ne se sentait pas plus lié aux Américains que de Gaulle aux Anglais : chacun prenait appui sur la force principale qui le mènerait, lui et la France, au premier rang. En vérité, leur sort respectif fut longtemps incertain. Si l'histoire trancha en faveur du plus doué pour concevoir et exécuter un dessein politique, et pour imaginer l'après-guerre, ce ne fut pas sans un fort appui extérieur – Churchill fut pour de Gaulle un ami loyal et obstiné – ni sans la patiente intervention d'hommes de bonne volonté.

De ces hommes, on a écrit qu'ils formaient à Alger le « parti des modérés ». Je n'aime pas ce terme et j'en connais plus d'un qui ne se souviennent pas volontiers d'avoir joué alors un rôle modérateur. Pourtant, si les choses restèrent de longs mois indécises sans que n'éclatassent les coups de force toujours menaçants, et si elles mûrirent enfin lorsque l'unité des armées et l'union des courants de pensée eurent été réalisées, c'est parce que nous avons beaucoup agi et pris toutes nos responsabilités. J'étais venu à Alger pour contribuer à réunir les Français et les faire travailler ensemble pour la victoire, pour la reconstruction. C'était mon unique ambition et, hormis mes convictions républicaines, je n'avais pas d'autre

idée préconçue. Je n'étais attaché qu'à cet objectif et, n'étant pas lié à un homme, je n'ai pas eu à changer de camp pour l'atteindre. C'est ce que virent bien les deux observateurs alliés auxquels aucun détail n'avait échappé et qui n'avaient pas tout à fait les mêmes raisons d'être satisfaits du cours des événements. En écrivant leurs Mémoires, Macmillan comme Murphy ont porté, chacun à sa manière, sur les motifs et sur les résultats de mon action un témoignage que je peux accepter.

Je me demandai alors où je serais le plus utile pour continuer l'effort que, sous diverses formes, mais sans interruption, je menais depuis plus de quatre ans. Forger les armes de la victoire, c'était maintenant l'affaire des gigantesques arsenaux du *War Production Board* sur lesquels régnait Donald Nelson aux États-Unis, dans le cadre du *Victory Program*. Répartir ces armes entre les Alliés était la responsabilité de Hopkins qui contrôlait le *lend-lease*. Veiller à la livraison de ce matériel et le gérer en Afrique du Nord revenait à mon commissariat à l'Armement, à l'Approvisionnement et à la Reconstruction. A nouveau, je me trouvai devant les problèmes de routine administrative qui succèdent normalement à la phase créatrice et attestent de sa réussite. Ces problèmes, d'autres peuvent mieux que moi les régler jour après jour, pour autant que la source ne se tarisse pas. Aussi, eus-je le sentiment que je devais revenir au centre nerveux de l'effort de guerre pour consolider les mécanismes qui nous conduisaient sûrement à la fin de la guerre et pour préparer déjà la reconstruction de la France libérée.

Le 15 septembre 1943, je présentai au Comité un bilan du réarmement qui montrait que les accords d'Anfa passés par Giraud s'exécutaient avec ponctualité. Aux livraisons dont j'ai fait état plus haut et qui portaient sur quatre cent cinquante mille tonnes de matériel équipant six divisions et plusieurs bataillons, régiments d'artillerie lourde, allaient succéder jusqu'à la fin de l'année six cent mille tonnes destinées à trois divisions d'infanterie, deux divisions blindées, quatre bataillons de tanks, trois régiments d'artillerie lourde. Dans quelques mois, notre armée de l'air serait forte de six cents avions de chasse et de bombardement. L'écoulement régulier de ce flot de matériel avait posé d'immenses problèmes, maintenant résolus. J'estimai qu'il appartenait à l'armée de gérer son affaire sur place. Le 20 septembre, je demandai au Comité de me décharger de mes attributions relatives à l'Armement. « Dans les circonstances actuelles, écrivis-je, il est important que je puisse me consacrer entièrement aux problèmes d'approvisionnements civils, d'aide immédiate à la France et de reconstruction. En effet, la libération de la France approchant, il est indispensable que soient prises toutes les mesures nécessaires au ravitaillement

du pays, à la remise en marche des industries essentielles, et à la préparation du retour des prisonniers. » Je proposai donc au Comité de repartir aux États-Unis pour négocier la poursuite des programmes existants et la mise en route de nouveaux.

Déjà, s'élaborait à Washington une immense machine destinée à l'aide d'urgence aux pays libérés : c'était l'administration des Nations unies du secours et de la reconstruction dont on se souvient sous le nom de U.N.R.R.A. Pour autant qu'on le pouvait alors, la mesure avait été prise des besoins de l'Europe exsangue. Il fallait déterminer la part de la France, et c'est pourquoi le Comité me délégua, muni de pleins pouvoirs, à la session inaugurale de cet organisme le 9 novembre 1943. C'était en fait toute la politique de reconstruction du pays qui était en jeu, car au-delà de ces premiers secours, et se reliant à eux, je devrais poser les bases pour des accords directs entre la France et les États-Unis assurant notre avenir économique et financier. Cet avenir, nous nous en préoccupions activement depuis l'été, au sein d'un petit groupe « informel », fondé, celui-ci aussi après bien d'autres, sur l'attachement à un idéal commun et sur l'amitié. Nous nous réunissions, avec René Mayer, Robert Marjolin et Hervé Alphand. De nombreux mémorandums datés de cette époque, où chacun mettait la marque de son imagination, témoignent d'une recherche ardente et par endroits prophétique du destin de la France et de l'Europe nouvelle.

Je retrouvai en Robert Marjolin l'éclat et la vivacité de l'intelligence qui m'avaient frappé dans le jeune économiste rencontré à Londres et dont on savait déjà qu'il serait un des esprits les plus doués de sa génération. Sa dialectique élégante nous suggérait des solutions claires et des formules heureuses. René Mayer apportait une forte expérience administrative et la remarquable capacité de maîtriser les dossiers techniques qui asseoirait plus tard son autorité politique. Il n'avait encore que l'ambition de bien gérer les choses de son ressort, mais l'on pouvait deviner que son caractère l'amènerait un jour à vouloir gouverner aussi les hommes. Hervé Alphand n'était pas seulement le brillant diplomate dont on se souviendra, l'esprit à facettes qui poussait à la perfection l'art de négocier. Il avait le courage de quelques grandes entreprises auxquelles il adhérerait et pour lesquelles il n'a pas hésité à risquer sa carrière. Ces hommes très différents entre eux étaient mes amis et nous primes l'habitude de travailler en commun. A cette époque, vint se joindre à nous Étienne Hirsch qui, sous le nom de commandant Bernard, avait déjà la réputation de dominer et de simplifier les problèmes les plus complexes. Sa formation d'ingénieur l'y prédisposait. Mais je crois que c'est

surtout sa force morale, son calme légendaire qui parvenaient à dissoudre, en quelque sorte, ces problèmes qu'on dit à tort techniques et qui sont en réalité gouvernés par le bon sens.

Nos plans pour l'avenir s'appuyaient sur une connaissance de la réalité française qui s'assurait à mesure qu'Alger voyait arriver les résistants et les hommes politiques appelés pour former l'Assemblée consultative. A travers ces hommes courageux, je voyais à la fois la détresse et la capacité de redressement des Français occupés. Je comprenais mieux que le peuple, dans son immense majorité, refusait la réalité de la domination allemande et participait à des degrés plus ou moins passionnés, et plus ou moins actifs, à l'esprit de résistance. Si la Résistance organisée était le fait d'une minorité, je n'en étais ni surpris ni déçu quand je mesurais, aux récits qu'ils nous rapportaient, la force exceptionnelle de caractère des chefs de l'armée clandestine que nous avions en quelque sorte arrachés à leur combat pour préparer la réorganisation du pays : la plupart ne rêvaient que de repartir au milieu du danger.

J'avais connu et admiré, dès le début de l'occupation, l'histoire des hommes extraordinaires de l'Intelligence Service qui, lancés seuls à l'aventure, avaient créé avec des Français héroïques et oubliés les premiers réseaux de lutte contre les Allemands. J'étais informé aussi des prouesses incroyables des hommes de l'armée secrète, officiers volontairement et à toujours obscurs, que Giraud envoyait dans les missions les plus périlleuses. Mais j'avais encore à découvrir la Résistance dans les individualités dont le tempérament sortait du commun, tel Henry Frenay qui était devenu notre collègue. Ce qu'il a fait, avec d'autres, plus que d'autres, et autant que les meilleurs, me remplit d'admiration. Sa force inébranlable et sa générosité survécurent aux drames qui les avaient révélées et ne trouvèrent plus leur mesure entière dans le milieu politique de l'après-guerre.

D'autres résistants, au contraire, retrouveraient sans effort au sein de l'Assemblée consultative, ou du Comité où ils allaient entrer plus nombreux à partir de novembre, le comportement politique qui leur était naturel. J'appréciai le bon sens et l'expérience de parlementaires confirmés comme Henri Queuille, Félix Gouin, sur lesquels de Gaulle appuyait sa nouvelle légitimité. J'appris à connaître les chefs communistes à travers la forte personnalité d'hommes comme François Billoux et Fernand Grenier. Je fus impressionné par leur patriotisme, leur réalisme, et je sus que, à condition d'être clair et direct avec eux, ils participeraient sans réserve au redressement du pays. Mon langage leur donna

confiance et je pus les associer efficacement à notre travail, à Alger, puis plus tard en France. Sans doute aussi n'oubliaient-ils pas que, dès mon arrivée, j'avais contribué à la libération de leurs amis que l'administration française tenait dans des camps depuis l'armistice.

Je partis d'Alger le 15 novembre 1943 pour une mission que je savais devoir être aussi longue que la durée de la guerre, car c'était de Washington que se déciderait, le moment venu, l'aide massive dont la France aurait besoin. Mais j'étais chargé d'une autre mission, qui concernait une autre aide, morale celle-ci, dont de Gaulle avait besoin : la reconnaissance de son gouvernement par Roosevelt. Le Comité de Libération nationale avait certes un commissaire aux Affaires étrangères, René Massigli. Il bénéficiait depuis août d'une sorte de reconnaissance de la part de plusieurs États, notamment de l'U.R.S.S., selon une formule assez large, et de la Grande-Bretagne et des États-Unis dans des termes volontairement mesurés : « Le Comité est reconnu comme administrant les territoires d'outre-mer qui reconnaissent son autorité. » De Gaulle s'inquiétait de cette réserve des Alliés et soupçonnait les États-Unis spécialement de vouloir administrer à leur manière, jusqu'à la fin de la guerre, les territoires libérés. Il pensait que je pourrais influencer la décision de Roosevelt. J'en étais moins sûr. Les oppositions de caractère échappent au rationnel. Celle-ci devait résister longtemps à mes essais de persuasion.

## DEUXIÈME PARTIE

### Le temps de l'union

## 9.

### Le retour à la paix

#### **Le Gouvernement provisoire reconnu**

Après celui d'Alger, le climat de Washington me parut tonique, et je constatai que l'angle sous lequel on y considérait les problèmes du monde s'était encore élargi. Si je me replaçais quatre ans plus tôt, arrivant à la même saison dans cette capitale en paix, je mesurais l'extraordinaire capacité de la société américaine de se projeter en avant. Quelque peu introvertie alors, hésitante sur l'utilisation de sa puissance et l'étendue de ses responsabilités, elle était devenue, à l'image de son président et sous son impulsion, une force sereine prête à relever n'importe quel défi. Le plus grave, auquel tout restait subordonné, était celui de la guerre de libération, la première de toutes les entreprises de l'histoire qui fût réellement à l'échelle planétaire. En effet, quel point le plus éloigné de la terre n'était relié à Washington, dans ces salles souterraines où il n'y avait ni jour ni nuit et où la grande stature du général Marshall symbolisait l'énergie méthodique et la tranquillité d'âme? Mais, déjà, les défis de la paix à venir, ceux de la reconstruction étaient regardés en face. Tout en dirigeant la guerre jusque dans les détails, Roosevelt et Hopkins remodelaient un monde nouveau. Leurs interlocuteurs étaient maintenant Staline et Molotov, autant que Churchill et Eden. Leurs réunions étaient lointaines, entourées de secret. Comment voyaient-ils l'Europe, et dans l'Europe la France, il était alors bien difficile de le savoir. Plus difficile encore d'intervenir. Ma tâche ne serait pas aisée.

Cette tâche qui m'occupait tout entier n'était qu'un problème parmi beaucoup d'autres aux yeux du gouvernement américain, et je ne pouvais plus, en tant que commissaire français en mission, espérer retenir toute l'attention de mes amis de l'administration avec lesquels j'avais si complètement collaboré pendant deux ans. Pourtant, je les trouvai aussi ouverts, aussi disponibles à m'écouter et à m'aider, et nos habitudes de travail se renouèrent naturellement dans le cadre de l'intimité familiale. Tous avaient veillé au confort moral de Silvia et des enfants pendant mon absence. J'appris qu'en même temps, à la demande de Silvia, John



McCloy m'avait fait protéger lorsque des bruits de putsch exagérés par les journalistes américains d'Alger avaient traversé l'Atlantique... Maintenant, le secrétaire d'État adjoint à la Guerre était aussi président du comité spécial pour les Affaires civiles chargé d'étudier les problèmes d'urgence qui se poseraient dès le débarquement en Europe. Or, nous avions largement avancé à Alger l'inventaire des besoins français pour cette première période, tels qu'ils résultaient des renseignements nombreux et précis que nous recevions de la métropole. Les arrangements très complexes sur tous ces points techniques si importants pour empêcher la désorganisation totale de la vie en France pendant la période trouble des combats, et pour remettre en marche les services publics des zones libérées, furent examinés dans un esprit de grande compréhension par toutes les administrations, dont Hopkins, Stimson, McCloy, Dean Acheson m'ouvraient largement les portes.

En même temps nous tracions, avec l'organisation de l'U.N.R.R.A., chargée du Relief et de la Rehabilitation – termes anglais dont l'équivalent français est Secours et Reconstruction –, un plan de remise en état de la France libérée. Ce formidable mécanisme devait s'étendre sur tous les pays détruits par la guerre et l'occupation. Il évita les ruptures d'approvisionnements qui auraient immanquablement provoqué des famines, des épidémies et des troubles politiques catastrophiques sur le continent. Pour faire connaître et faire reconnaître les vrais besoins de la population française à une époque encore indéterminée, il fallait des hommes rompus aux exercices de prévision économique et à la négociation. Alphand, Marjolin, Hirsch et leurs experts menèrent admirablement cette tâche qui les prédisposerait le moment venu, et sans transition, à prendre en main le relèvement de l'appareil de production français d'après-guerre. Craignant de grandes destructions pendant les combats de libération, mais aussi espérant le retour rapide de trois millions de prisonniers et déportés, nous fîmes constituer aux États-Unis, en Afrique du Nord, en Angleterre, des stocks considérables de tout ce qui est nécessaire à la vie d'un grand pays pendant six mois, du charbon aux couvertures de laine, des locomotives aux chaussures, des médicaments aux layettes. Si la réalité fut assez différente de ces hypothèses – elle fut moins catastrophique matériellement et plus cruelle sur le plan humain –, du moins tout était-il en place pour limiter les souffrances.

Aussi longtemps qu'il s'agissait de ces problèmes concrets – qui conditionnent en vérité la vie des peuples et l'établissement de la paix –, j'étais entendu et pouvais envoyer de bonnes nouvelles à Alger. Mais nous butions vite sur des questions de compétence, de préséance, ou tout simplement sur des nœuds de

confusion inévitables dans un réseau aussi complexe que celui des relations interalliées. Ce qui se négociait à Washington pour le compte d'Alger devait être exécuté à Londres – Hirsch y assurait la liaison, et quand Eisenhower y transporta le système nerveux de la guerre à l'Ouest, je demandai qu'Alphand pût exercer là ses talents de négociateur. Les instructions et les comptes rendus se croisaient quelquefois dans le désordre, et il arrivait même que les communications fussent interrompues par les nécessités de la guerre. Un problème pouvait donc être traité simultanément en trois endroits par les civils et par les militaires, ce qui fut à l'origine de plusieurs malentendus dans la période qui précéda la Libération de la France. L'affaire des billets de banque qui nous occupa pendant plus de six mois illustre bien les difficultés de ma mission.

Je fus informé, en arrivant à Washington, que le Trésor américain faisait imprimer pour le compte de l'armée de débarquement des billets militaires qui auraient cours sur le territoire français et sur lesquels était inscrit : « *Allied Military Command.* » Rien n'était encore prévu pour les coupures civiles françaises, alors que de telles fabrications demandaient d'assez longs délais. Économiquement et psychologiquement, cette circulation massive de monnaie d'occupation aurait de graves conséquences. Je le dis au général Hillding, chef des services civils du *Nord Department* et à Morgenthau. Ils en convinrent et, puisqu'il était encore temps, nous étudiâmes une formule de billet français portant la mention : « République française, Trésor public », qui pourrait servir aux besoins immédiats de l'armée de débarquement, puis à la nécessaire opération d'échange de billets français émis pendant la guerre sous le contrôle allemand. Sur ces bases, les conversations s'éternisèrent : en fait, nous espérions que la reconnaissance officielle du Comité français interviendrait assez tôt pour que l'autorité émettrice des billets fût française. Ou bien, si cet espoir n'était pas matérialisé à temps, que la source de la monnaie apparût clairement comme française, ce qui équivaldrait à une reconnaissance du Comité et en précéderait de peu la réalité. Au début de juin, Mendès France, commissaire aux Finances, vint négocier avec Morgenthau. Crut-il avoir emporté ce que je n'avais pas obtenu ? Toujours est-il que sa surprise fut grande lorsque les Américains débarquèrent quelques jours plus tard avec des coupures frappées d'un drapeau tricolore et de la devise : « Liberté, Égalité, Fraternité », mais sans aucune référence à une autorité française. De Gaulle déclara aussitôt qu'il ne reconnaîtrait pas cette « monnaie à cours forcé ».

Nous étions au cœur du problème politique que j'avais négocié apparemment sans succès depuis mon arrivée à Washington : il n'y avait pas de monnaie française parce qu'il n'y avait pas, aux yeux des Alliés, de gouvernement

français. C'est d'ailleurs ce que Roosevelt fut amené à déclarer dans une conférence de presse : « Quand il y aura un gouvernement français libre, naturellement il émettra la monnaie. » Pourquoi ne voyait-il pas dans le Comité de Libération nationale, qui venait de se proclamer par décret le Gouvernement provisoire de la République française, le pouvoir légitime de la France? Pourquoi résistait-il aux pressions multiples en faveur de la reconnaissance du gouvernement établi à Alger? Les journalistes l'avaient déjà interrogé sur ce point. « Personne, pas même le Comité français de la Libération nationale, ne peut savoir ce que pense réellement le peuple français. Pour les États-Unis, la question reste donc entière », leur avait-il répondu. C'était là, je crois, sa conviction profonde qui rejoignait ses principes démocratiques rigoureux : l'armée américaine de débarquement n'apporterait pas aux Français un gouvernement tout constitué. Que, de plus, il soupçonnât de Gaulle de n'être pas un bon démocrate, on ne pouvait l'ignorer. Mais son attitude eût sans doute été la même à l'égard d'un autre prétendant au pouvoir en France. Toute hâte lui paraissait suspecte. Il faisait la guerre et ne comprenait pas qu'on fît tant de politique et tant de questions de personnes à Alger.

Pourtant, nous étions nombreux à penser que les nécessités mêmes de la guerre rendaient urgente la constitution et la proclamation d'une autorité française légitime au moment du débarquement sur le continent. En arrivant à Washington, j'avais compris que tout l'effort civil et militaire s'organisait autour de cette perspective d'invasion que l'on pouvait imaginer très proche. Bien qu'étranger aux préoccupations de prise du pouvoir qui ne quittaient pas l'esprit du général de Gaulle, il me paraissait normal que l'organisation mise en place à Alger, forte de son refus de la défaite et de sa volonté de renouveau, de ses liens avec la Résistance comme avec l'ensemble du monde libre, fût en mesure, le moment venu, de prendre en main, avec l'aide des Alliés, les affaires de la France abandonnées par un gouvernement en déroute. Tous les problèmes pratiques du débarquement et de la gestion des territoires libérés, dont certains touchaient à la souveraineté, comme la monnaie, le fonctionnement des services publics, n'étaient-ils pas traités quotidiennement par nous avec les autorités américaines? Il y avait une contradiction entre cette reconnaissance dans les faits à tous les niveaux de l'administration et le refus d'établir un lien juridique au sommet. Certes, le vide diplomatique n'était pas total, mais les rites suprêmes, les seuls qui comptent dans la liturgie internationale, n'avaient pas été observés. Théoriquement, les Alliés pouvaient, à leur moment, traiter avec toute autre autorité française qui leur plût, à l'exception des hommes de Vichy et de la collaboration qu'ils s'étaient formellement interdit d'approcher. Le danger n'en

fut jamais réel à mes yeux du jour où le Comité d'Alger fonctionna comme un gouvernement. Eisenhower n'hésita pas, et le Comité français n'eut pas d'ami plus loyal que lui.

Depuis mon arrivée, je m'efforçais de créer une forme de relations de travail entre l'administration américaine et celle du Comité français qui fût telle que les liens tissés au jour le jour dans les domaines les plus concrets et les plus nécessaires à la poursuite de la guerre comme au retour à la paix ne pussent plus être défaits. Plutôt que d'attaquer de front le problème de la reconnaissance diplomatique, que personne ne réussissait à faire bouger, je pensais que la recherche de la plus large communauté d'intérêts matériels et moraux conduirait finalement à une situation où le fait serait, par nécessité, bientôt consacré par le droit. J'ai connu au cours de ma vie, et j'ai contribué à créer, nombre de ces situations qui me paraissent le cheminement le plus naturel des progrès que les groupes humains peuvent apporter aux formes de leurs rapports réciproques. Lorsque je n'ai pas réussi, c'est que je me suis heurté à des blocages d'ordre doctrinal ou de nature caractérielle – ceux-ci se mélangeant souvent avec ceux-là. A Washington, en 1944, je n'ai pu que constater ce blocage, qui se traduisait par le silence souverain de la Maison-Blanche répondant aux revendications hautaines exprimées à Alger. Je continuai néanmoins dans la même voie pragmatique puisque ce que je recherchais était d'abord le succès des opérations qui seraient menées en commun sur le continent et qui impliquait que les populations françaises libérées fussent aussitôt ravitaillées, les transports remis en état et les usines au travail. La personnalité internationale nous serait, ou non, donnée en plus. Je dois dire qu'à aucun moment elle ne m'a manqué pour obtenir ce qui était raisonnable.

En revanche, tout ce qui dans la politique est animé par des symboles ou des mythes et par les nécessaires principes du droit formel souffrait de ce défaut de reconnaissance, si bien que de nouveaux orages éclatèrent entre de Gaulle et les Alliés au moment du débarquement. Au regard de l'enjeu formidable qui venait d'être jeté sur les plages et sur les routes de France, ces querelles étaient navrantes. Je pressais mes amis d'intervenir de tout leur poids. Stimson, McCloy, Eisenhower représentèrent à Roosevelt combien le travail que nous menions ensemble, et ce qu'on pouvait attendre de l'autorité du Comité pour faire régner l'ordre en France, justifiait au moins une reconnaissance *de facto*. Ils furent convaincants. Sur les instances de Churchill, de Gaulle fit alors le voyage de Washington. Il y vint seul et me demanda de revenir à Alger pendant son séjour dans la capitale américaine, sans doute pour rendre clair qu'il n'avait rien à discuter et ne devrait rien à personne. Roosevelt le reçut avec amabilité et ne

lui ménagea pas les honneurs. Mais il ne lui concéda qu'une forme de reconnaissance restreinte. Il fallut attendre le 23 octobre pour que le Gouvernement provisoire fût admis pour ce qu'il était maintenant sans aucune équivoque : le pouvoir légitime de la France.

Cet aboutissement ne fut donc pas le résultat de la négociation ni de la récrimination, mais la consécration de l'action. Si j'ai pu y contribuer, c'est dans la mesure où j'ai su persuader les hommes qui disposaient alors de tous les moyens de vaincre, et avaient toute la responsabilité de décider, que les forces françaises au combat étaient effectivement réunies dans un processus démocratique. Pour comprendre la politique américaine des années de guerre, il faut se souvenir que le sens de la lutte et des sacrifices que supporta ce grand peuple était la destruction de la dictature, le rétablissement des libertés dans le monde. De l'Europe qui avait porté des coups si terribles à ces libertés, ou qui n'avait pas su les défendre, on attendait les gages les plus indiscutables de retour à la démocratie. De la France, particulièrement, dont le gouvernement avait trahi les alliances pour collaborer avec l'ennemi, avec le totalitarisme, on espérait une attitude conforme à son image traditionnelle. Or, il était trop souvent question, du côté des Français libres, de luttes de factions et de course au pouvoir. Aux yeux de ceux qui subissaient ses fières revendications, de Gaulle semblait moins intéressé par la conduite de la guerre que par son rôle dans l'après-guerre.

Ce jugement ne me paraissait pas fondé. Le Comité français était un organe collectif de plus en plus ouvert aux tendances politiques diverses et les communistes venaient d'y faire leur entrée. L'ère des malentendus entre de Gaulle et Roosevelt ne fut pourtant pas close avec l'aboutissement de cette affaire de reconnaissance, affaire épisodique et mineure en soi, mais qui devait, comme une fièvre récurrente, agiter malheureusement les rapports entre la France et les États-Unis pendant ces trente dernières années. Bien des attitudes que nous observerons dans les chapitres suivants seraient difficilement explicables si l'on n'y devinait la persistance des phantasmes nés d'une blessure de l'orgueil dans une mémoire sans oubli.

### **Imaginer la paix**

Au début de l'été, je reçus à Foxhall Road la visite d'un journaliste de *Fortune*, John Davenport. « Nous voulons raconter votre histoire, me dit-il. J'ai tout mon temps, commençons par le commencement. » Pour la première fois, je me retournai vers mon passé et devins pour les lecteurs de cette grande revue : «

*Mr Jean Monnet of Cognac.* » J'avais cinquante-six ans et une expérience apparemment discontinue et variée qui déconcertait les auteurs de biographies soucieux de me classer dans une de leurs trois ou quatre catégories habituelles : homme politique, homme d'affaires, économiste ou diplomate... J'étais indifférent à ces définitions, mais je dois dire que je trouvais assez expressif le titre que m'avait donné Davenport. Cognac a toujours été un point de référence de mes réflexions qui mûrissent lentement comme la pensée des gens de Charente respectueux des œuvres de la durée.

Il me semblait que j'avais toujours suivi la même ligne continue dans des circonstances, sous des latitudes différentes, mais avec une seule préoccupation : unir les hommes, régler les problèmes qui les divisent, les amener à voir leur intérêt commun. Je n'en avais pas l'intention avant de l'avoir fait et je n'en ai tiré de conclusion qu'après l'avoir longtemps fait. C'est seulement quand j'ai été incité par mes amis, ou par les journalistes, à expliquer le sens de mon travail que j'ai pris conscience que j'avais toujours été poussé vers l'union, vers l'action collective. Je ne pouvais dire pourquoi, sinon que la nature m'avait fait ainsi.

Les circonstances – je le comprenais mieux maintenant que la guerre à l'ouest semblait conduire rapidement à la libération de la France et peut-être à l'effondrement de l'armée allemande – allaient me proposer de nouvelles tâches. Je n'avais donc pas à me demander quelle direction prendrait ma vie. Il y aurait beaucoup de choses à changer : dans les structures françaises d'abord, puis dans l'organisation européenne à mesure que, la paix étant revenue et les ruines relevées, l'ordre économique et politique se rétablirait. L'ordre, si, comme je le croyais, le Gouvernement provisoire était capable d'éviter l'anarchie ou la prise du pouvoir par les communistes, aurait bientôt tendance à répéter les formes du passé et le plus grand risque serait de reconstituer une Europe d'États souverains tentés par les facilités du protectionnisme. On l'a vu, nous avons beaucoup discuté de ces problèmes à Alger avec René Mayer, Alphand, Marjolin et Hirsch, et chacun de nous avait apporté sa contribution à l'étude d'une politique européenne qui pourrait être celle du Comité national. Hervé Alphand avait étudié les conditions d'une Union économique européenne allant bien au-delà d'une simple union douanière. René Mayer envisageait la création d'une Lotharingie industrielle. Pour ma part, j'étais parvenu à des conclusions qui n'ont cessé depuis de guider ma conduite.

« Il n'y aura pas de paix en Europe, écrivais-je, si les États se reconstituent sur une base de souveraineté nationale, avec ce que cela entraîne de politique de prestige et de protection économique. Si les pays d'Europe se protègent à nouveau les uns contre les autres, la constitution de vastes armées sera à nouveau nécessaire. Certains pays, de par le traité de paix futur, le pourront; à d'autres, cela sera interdit. Nous avons fait l'expérience de cette discrimination en 1919 et nous en connaissons les conséquences. Des alliances intereuropéennes seront conclues : nous en connaissons la valeur. Les réformes sociales seront empêchées ou retardées par le poids des budgets militaires. L'Europe se recréera une fois de plus dans la crainte.

« Les pays d'Europe sont trop étroits pour assurer à leurs peuples la prospérité que les conditions rendent possible et par conséquent nécessaire. Il leur faut des marchés plus larges... Cette prospérité et les développements sociaux indispensables supposent que les États d'Europe se forment en une fédération, ou une « entité européenne » qui en fasse une unité économique commune. Les autres, Anglais, Américains, Russes, ont des mondes à eux dans lesquels temporairement ils peuvent se retirer. La France est liée à l'Europe. Elle ne peut s'en évader... » Et je concluais à l'adresse du Comité de Libération nationale : « De la solution du problème européen, dépend la vie de la France. »

Les perspectives que j'esquissai pour *Fortune* un an plus tard montrent que la question de l'Allemagne avait pris une place centrale dans mes préoccupations. J'imaginai l'ancien Reich amputé d'une partie de son potentiel industriel dans un système où les ressources de charbon et d'acier de la Ruhr seraient placées sous une autorité européenne et gérées au bénéfice des nations participantes, y comprise une Allemagne démilitarisée. « Mais, ajoutais-je, cela implique que l'Europe soit unifiée, et pas seulement dans la coopération, mais par transfert de souveraineté consenti par les nations européennes à une sorte d'Union centrale, une Union qui ait le pouvoir d'abaisser les barrières douanières, de créer un grand marché européen, et d'empêcher la reconstitution des nationalismes. » Là s'arrêtait ma certitude. Le reste n'était que questions : comment et quand prendre l'initiative? jusqu'où aller avec ou sans l'Angleterre, de telle sorte qu'on ne rendît pas sa prépondérance à l'Allemagne dans ce système européen? « Tout ce que je sais est que c'est là le travail qui nous attend. »

Le problème était posé en termes urgents parce que, si lointaine que fût son échéance, chaque décision qui allait être prise dans la phase de reconstruction

devrait en tenir compte. L'Europe ne serait peut-être pas pour demain, mais le retour des nationalismes, lui, n'attendrait pas. Cette préoccupation, désormais, serait inscrite en moi assez profondément pour ne plus me quitter, mais pas encore assez précisément pour se traduire en actes. Je savais qu'elle reviendrait d'elle-même à la surface dès que l'occasion d'agir utilement se présenterait. En attendant, je pouvais me consacrer entièrement à des tâches plus immédiates, c'est-à-dire à l'exécution des programmes d'approvisionnement de la France qui se trouvaient ralentis par l'insuffisance du fret.

Je revis Paris à la fin septembre, après quatre années d'absence. L'appauvrissement, la lassitude de la population, une fois passée l'exaltation de la délivrance, me serrèrent le cœur. Sur le chemin de Cognac où j'allais aussitôt embrasser ma mère et mes sœurs, je mesurai l'usure, les destructions du patrimoine français dont l'insuffisance, avant-guerre déjà, me frappait. Pendant tout le temps de l'occupation, les Allemands avaient réquisitionné la plus grande partie de la maison familiale pour leurs officiers. L'un d'eux, je l'appris plus tard, ne supportait pas le bruit et interdisait qu'on élevât la voix, si bien que ma mère qui était presque sourde vécut de longs mois dans un silence pesant que l'on n'osait pas troubler pour communiquer avec elle. Son valet de chambre, François, qui s'était battu héroïquement en 1914, résistait à sa manière aux ordres de l'occupant : pour cirer les bottes du commandant, il portait toutes ses décorations. Les Allemands n'avaient quitté Cognac que pour se replier à quelques kilomètres de là, à Royan, d'où on ne les délogerait que plusieurs mois après. Les gens de Cognac, comme dans la plupart des villes de France, étaient en train de régler des comptes impitoyables. Je pensais aux années d'effort que cette population éprouvée avait encore devant elle pour retrouver et dépasser son niveau d'avant-guerre, et se rétablir dans le monde. Elle en serait capable à condition qu'elle fût unie dans une perspective commune. Mais il était trop tôt pour préparer l'avenir; la poursuite de la guerre, les tâches de survie allaient accaparer tous les moyens, toutes les énergies, et je compris que je n'avais pas le choix : il fallait à tout prix maintenir le courant des approvisionnements extérieurs sans lesquels l'économie s'effondrerait et l'anarchie latente s'installerait. Je repartis pour Washington où j'avais laissé Silvia et nos deux filles, Anna et Marianne.



Depuis le 9 septembre, je n'appartenais plus au Gouvernement provisoire. De Gaulle l'avait remanié pour renforcer la présence des résistants de l'intérieur. Je gardai mon titre de commissaire en mission qui me permettait de disposer des services du Conseil français des approvisionnements, forts de cinq cents personnes. Ceux-ci achetaient par l'intermédiaire du gouvernement américain dans les limites du prêt-bail. Il me revenait de veiller à l'exécution de cet accord et, au besoin, de ses ajustements ou prolongements. C'était donc un travail de négociateur, mais en fait je devais assurer aussi au jour le jour la direction des programmes d'approvisionnement placés sous l'autorité nominale de l'attaché financier Christian Valensi. Cette tâche de gestion n'était pas de celles que j'aimais le plus; cependant, je jugeais de mon devoir d'achever une mission que les événements prolongeaient bien au-delà de mes prévisions optimistes. Un nouvel hiver de guerre se préparait, rendu particulièrement difficile par les priorités militaires sur des ressources limitées et sur des voies de communication délabrées. Nous n'étions plus, comme en 1943, dans le domaine des estimations, mais en face de réalités immédiates, brutales. Les grands ports de Dunkerque, Saint-Nazaire, La Rochelle, étaient encore occupés par l'ennemi, Nantes et Bordeaux inaccessibles. Ce qui restait de notre flotte marchande était au service des opérations de guerre. Nous avions moins de trois mille locomotives. Peu de charbon, plus d'acier, plus de fer avant de longs mois.

J'avais, heureusement, à mes côtés des hommes qui joignaient à une compétence technique exceptionnelle la connaissance intime de tous les mécanismes administratifs français et américains. La présence active de Marjolin à Washington, de Hirsch à Londres, d'Alphand à Paris, garantissait que tout ce qui dépendait de l'autorité administrative ou du pouvoir politique nous était acquis. Je m'en remettais aussi à l'activité organisatrice infatigable de Léon Kaplan que j'avais été heureux de retrouver à Washington. Il avait à un très haut degré l'esprit d'équipe, qualité rare et méconnue parce qu'elle est, par nature, l'attribut des hommes modestes. Il allait jouer, en fait, un rôle important dans le relèvement industriel de la France. Enfin je m'attachai, pendant mon séjour à Paris, les services d'un jeune inspecteur des finances, Félix Gaillard, dont Monick m'avait dit beaucoup de bien. Il fut plusieurs années durant mon chef de cabinet. Son intelligence et sa faculté d'assimilation exceptionnelle l'engageaient dans des raccourcis rapides et brillants. Il devait bientôt prendre celui de la

politique, seul débouché possible pour son ambition impatiente et élevée. Cette équipe de très grands administrateurs saurait maîtriser les problèmes du moment, qui étaient de transition. Mais je comptais surtout la lancer sur les voies de l'avenir. Tout était à reconstruire et à repenser dans des termes neufs.

Jusqu'aux premiers jours de décembre, notre travail consista surtout à réexaminer avec les administrations françaises les programmes d'importation établis avant le débarquement et qui comportaient nécessairement une grande part d'hypothèse. Sans doute, les destructions étaient moins importantes qu'on ne l'avait craint et la capacité industrielle avait été sauvegardée à quatre-vingts pour cent de son niveau d'avant-guerre. Les Allemands, dans leur retraite rapide, n'avaient pu emporter tous les stocks. En revanche, la paralysie des transports créa des situations de pénurie imprévues. Si bien que certaines importations étaient moins utiles, tandis que d'autres, essentielles, ne pouvaient être acheminées. On s'aperçut alors que la Libération de la France n'apporterait pas la fin des privations. La résistance allemande augmentait sur la ligne des Vosges et du Rhin, et notre territoire était la grande base alliée à l'ouest. Le retour des prisonniers et des déportés était retardé, et nos soldats et nos travailleurs restaient mobilisés. Tous les équilibres sur lesquels nous avions tablé se trouvaient bouleversés. Je repartis pour Washington avec un plan de six mois entièrement révisé que je négociai avec le secrétaire d'État Stettinius sur les mêmes bases que les accords de prêt-bail anglais et soviétique – ces accords dont Staline a reconnu qu'ils avaient permis de gagner la guerre et qui étaient en quelque sorte de fabuleuses ouvertures de crédits à fonds perdus ou à intérêt très bas. En fait, la France pouvait comptabiliser de son côté d'importantes prestations en travail et services, d'où le nom d' « aide réciproque » que nous donnâmes à nos accords du 13 mars, valables jusqu'en juillet 1946, et qui portaient sur des produits de base : pétrole, métaux, textiles, phosphates, matières grasses, et du matériel ferroviaire.

Jamais la France n'avait conclu un accord extérieur de cette ampleur : la valeur de ces importations de biens de consommation et d'équipement dépassait deux milliards cinq cents millions de dollars, pratiquement donnés aussi longtemps que durerait la guerre. Le problème n'était plus de trouver l'approvisionnement, mais de le transporter. Une fois de plus, je fus affronté à des difficultés de frets qui devenaient à nouveau le goulot d'étranglement principal. Au théâtre européen, s'ajoutait celui du Pacifique qui devint primordial lorsque les combats cessèrent en Allemagne, si bien que, paradoxalement, la fin de la guerre en Europe rendit la situation plus difficile pour la France.

La capitulation du Japon, trois mois plus tard, sonna brusquement l'arrêt du prêt-bail qui était lié structurellement aux opérations militaires. Tous les dons encore non livrés seraient transformés en prêts à intérêt très bas. Avec le retour de la paix, d'autres rapports allaient s'établir entre les États-Unis et leurs alliés, et de nouvelles négociations furent nécessaires. Transférer et liquider les contrats en cours n'était pas un mince travail. Nous avions maintenant affaire à l'Export-Import Bank avec laquelle je devrai conclure des accords de crédit d'un type sans précédent. Il fallait en outre reconvertir complètement les méthodes de nos missions d'achats qui désormais n'auraient plus comme interlocuteur l'administration américaine, mais des firmes privées. La réorganisation nécessaire de nos services m'amena à prendre la présidence du *French Supply Council* <sup>1</sup> à l'époque que je m'étais fixée comme terme de ma mission. Ce contretemps différa mon retour en France et la mise en route des projets que je formais pour l'avenir.

Assurer le courant des approvisionnements jusqu'à la fin de 1946, faire en sorte dans l'immédiat que l'hiver de 1945 ne fût pas plus pénible pour les Français que les hivers de l'occupation, cela tout en jetant les bases de la reconstruction, était une rude tâche. Au surplus, nous étions revenus en économie de marché, ce qui donnait plus de souplesse à nos missions d'achat, mais aussi des responsabilités dont elles n'avaient plus l'habitude. Il fallait changer les méthodes et les hommes, réintroduire des notions de concurrence, de rendement, dont on se soucie moins pendant la guerre. Nous ne pouvions plus puiser pour nos besoins dans une source quasi gratuite et intarissable, tout aurait à être payé par nos exportations ou remboursé à échéance. Sans doute, l'arrêt de la guerre ne vit pas l'arrêt brutal des facilités accordées par l'Amérique à ses alliés. Le prêt-bail fut aussitôt relayé par des formules très généreuses. Mais la nature des nouveaux rapports contractuels impliquait que les débiteurs pussent se libérer par leur propre effort. La France devait chercher à rétablir les conditions de son indépendance économique. Au-delà de l'approvisionnement immédiat des Français, je me préoccupai de leur fournir les moyens de devenir par eux-mêmes les artisans de leur redressement et de leur indépendance.

Pour cela, il était nécessaire de reconstituer les stocks de matières premières et les équipements épuisés ou détruits. Mais je voyais bien qu'il ne suffirait pas de retrouver le niveau de production d'avant-guerre pour rendre aux Français leur place dans le monde moderne. Déjà en retard alors sur leurs grands concurrents, ils avaient été largement distancés pendant les années d'occupation. A la stagnation chez nous, correspondaient chez les belligérants d'immenses progrès techniques. Ces progrès n'étaient pas seulement dans les choses, mais

aussi dans les esprits stimulés par la recherche de la nouveauté et de la puissance. L'écart à combler était immense dans tous les domaines, mais celui des techniques, comme celui de la psychologie de la production, me paraissaient les plus graves – et sur ce point nos missions d'achat ne pouvaient apporter de solution. Il n'était pas jusqu'à la méthode de mesure et d'analyse de notre déclin relatif qui ne se trouvât hors de notre portée. Je ne rencontrai pas à Paris, à l'exception de Sauvy et de Fourastié, d'hommes capables de prendre une vue d'ensemble de la situation économique française; et encore ne disposaient-ils pas des instruments d'investigation modernes que des Stacy May ou des Bob Nathan maniaient avec aisance. C'est un de leurs émules, Silbermann, détaché du M.I.T.<sup>2</sup> auprès de nous, qui initia aux méthodes nouvelles les pionniers de la planification française.

A la même époque, je fis appel à un jeune avocat qui était mon ami, George Ball, pour renforcer notre équipe d'un conseil politique et juridique éprouvé. J'avais rencontré George Ball dans l'administration du prêt-bail. Il avait ensuite joué un rôle important dans les plans de bombardement stratégique. Taillé en force, il respirait une puissance d'équilibre comme beaucoup d'Américains de son type dont l'apparence massive va de pair avec un contrôle impressionnant des moyens physiques et intellectuels. La pondération de son esprit, le courage de ses choix et la fidélité de ses attachements lui donnaient déjà une grande autorité morale. Mais le moment n'était pas encore venu pour lui de prétendre à un rôle politique et son ambition était de faire bien ce qu'il faisait. Il faisait mieux, il excellait dans ses conseils et je tirai de grands profits de son talent de *lawyer* qui alliait l'esprit pratique le plus concret au sens le plus large de l'intérêt général. Pour lui, l'intérêt général était celui de l'alliance tout entière, dans laquelle l'Europe reconstruite et réunie devait jouer, pensait-il, un rôle essentiel.

Au mois d'août, de Gaulle vint à Washington à l'invitation de Truman. Je ne l'avais pas rencontré depuis six mois et je pris cette occasion pour m'ouvrir à lui de mes idées sur l'avenir de la France. « Vous parlez de grandeur, lui dis-je, mais les Français sont petits aujourd'hui. Il n'y aura de grandeur que lorsque les Français assumeront la stature qui justifie la grandeur. Ils sont ainsi faits. Pour cela, il est nécessaire qu'ils se modernisent – car ils ne sont pas modernes. Il faut donc davantage de production, de productivité, il faut transformer le pays du point de vue matériel. » De Gaulle avait depuis un an pris la mesure des limites de la France et il était devenu par force sensible aux réalités économiques. Il

avait entamé, la veille, des conversations pour le prêt que j'aurai à négocier avec l'Export-Import Bank et qui conditionnerait la continuité de nos approvisionnements. De tels crédits nous seraient-ils à nouveau et longtemps reconduits? Les États-Unis venaient de faire exploser la bombe A sur le Japon. Leur prospérité éclatante était pour lui, qui connaissait peu et mal cet immense pays, un sujet d'étonnement qu'il ne dissimulait pas depuis son arrivée. Il m'écouta avec la plus grande attention. « Vous avez sûrement raison, dit-il, mais est-ce que vous voulez essayer? – Je ne sais pas ce que je pourrai faire, lui répondis-je, mais je vais m'y mettre. »

Les mois qui suivirent furent occupés par la restructuration des services du *French Supply Council* que je pus laisser bientôt à la sûre direction de Léon Kaplan; puis, lorsque l'accord avec l'Export-Import Bank fut en bonne voie, j'estimai que ma présence à Washington n'était plus nécessaire. Cet accord portant sur cinq cent cinquante millions de dollars prêtés à un intérêt très bas (un peu plus de trois pour cent) permettrait à l'économie française de subsister pendant l'hiver. Il était urgent de mettre à profit ce court répit et c'est pourquoi, en novembre, je revins à Paris où je rassemblai ma fidèle équipe dans quelques chambres de l'hôtel Bristol. Là, avec Marjolin, Hirsch et Gaillard, nous réfléchîmes aux moyens de faire de la France un pays moderne. Le décor désuet de ce palace réquisitionné, où l'on travaillait dans des salles de bains, où les lits étaient recouverts de papiers, étonnait nos visiteurs que nous invitations à parler de l'avenir. Tous étaient préoccupés par l'immédiat. Plus d'un an après la Libération, les Français ne recevaient que quinze cents à deux mille calories par jour et l'on se préparait à rétablir la carte de pain et à rationner la viande, ce qui assurait évidemment la prospérité du marché noir. Le gouvernement, l'administration se débattaient dans ces difficultés quotidiennes. La vie politique très active – les échéances électorales se succédaient – ne portait pas le pays vers les réflexions à long terme.

Je me félicitais de n'être pas plongé dans cette atmosphère et de n'avoir pas la responsabilité des problèmes du moment, ce qui m'eût rendu impossible, comme aux autres, de m'occuper des réformes durables. Et, pourtant, j'étais loin de sous-estimer cette grande activité politique qui témoignait du réveil de la démocratie en France, et dans laquelle s'exprimaient des courants d'idées porteurs d'avenir. Les hommes nouveaux qui essayaient leurs forces et leur talent devant l'opinion publique et dans la Constituante récemment élue auraient entre leurs mains, pour longtemps, les destinées de la France. Ce qu'il fallait faire, ou plutôt faire faire par le pays pour sa modernisation, dépendait d'eux. Aussi, n'eût-il pas été plus sûr d'être l'un d'eux, ou au moins parmi eux? L'idée m'en vint tout naturellement

à mon retour en France et je l'examinai quelque temps. Je n'avais pas besoin de consulter beaucoup de gens, car ce n'était pas le choix d'un parti ou d'une circonscription qui me préoccupait à ce moment, mais de savoir si je trouverais par là des occasions d'agir davantage selon mon tempérament et pour le but que je m'assignais. En réalité, j'eus surtout à m'en expliquer avec moi-même et avec Silvia. La réponse vint vite – négative et une fois pour toutes. Je ne l'ai jamais regrettée.

A cinquante-sept ans, je pouvais considérer avec quelque lucidité les étapes parcourues et celles qui étaient encore devant moi. C'était une suite d'actions qui se situaient au niveau où les événements contemporains se décident par la volonté des hommes, ou bien par défaut, et ces actions se rapportaient régulièrement aux affaires publiques. Mais, contrairement à ce qui est l'essence même de la politique, elles n'étaient pas un choix toujours renouvelé, toujours à faire dans la complexité sans limites et sans fin du gouvernement d'un État. Ce que j'ai entrepris, à chaque phase importante de ma vie, procédait d'un choix, et d'un seul, et cette limitation à un seul objet m'a préservé des tentations de la diversité comme du goût du pouvoir aux mille facettes.

Mon esprit est ainsi fait et je ne saurais être autrement. Mais je crois également que certaines choses demandent à être traitées ainsi pour un certain résultat. La règle n'est pas valable pour ceux qui ont à s'occuper de toutes les affaires de l'État, car ils doivent considérer l'ensemble des problèmes. Cette autre attitude de l'esprit qui est nécessaire à l'homme politique contient en elle les limites de son pouvoir sur les choses. S'il était habité par une seule idée, il ne serait pas disponible pour d'autres qui sont aussi de son devoir; inversement, en se donnant à toutes, il risque de laisser passer l'occasion d'agir, qui est unique. Je compris alors, étant devant ce dilemme, que j'avais mieux à faire que de chercher à exercer moi-même le pouvoir : mon rôle n'était-il pas depuis longtemps déjà d'influencer ceux qui le détiennent et de veiller à ce qu'ils s'en servissent au moment utile? Que gagnerais-je à prendre place dans leurs rangs, ou à prendre leur place?

Je voyais en même temps que pour accéder à cette place je devrais me faire violence. Pour l'homme politique, l'objectif de tous les instants est d'être au gouvernement – et d'y être le premier. Cet exercice est lié inévitablement à une certaine présentation des choses – et cette présentation compte autant sinon plus que les choses en soi. Tout finit par tourner autour de la lutte pour l'investiture, et l'objet du pouvoir, le problème à régler, est oublié. Je n'ai pas connu de grand homme politique qui ne soit fortement égocentrique, et pour cause : s'il ne l'avait pas été, il n'aurait pas imposé son image et sa personne. Je n'aurais pas pu l'être

– non que je fusse modeste, mais on ne peut pas être concentré sur une chose et sur soi-même. Cette chose a toujours été la même pour moi : faire travailler les hommes ensemble, leur montrer qu'au-delà de leurs divergences ou par-dessus les frontières, ils ont un intérêt commun.

Sans doute aussi ne me trouvais-je pas les dons nécessaires à la carrière politique. J'aurais aimé être un orateur, je n'en étais pas un. Jeune homme, je rêvais d'être boxeur - on en tirera les conclusions qu'on voudra. Je m'étais vite résigné à me contenter des facultés que j'avais, et à les exercer. Ma tentation politique tardive rejoignit ces velléités de jeunesse et je n'eus même pas à aborder l'épreuve où elle se fût certainement échouée, celle de l'adhésion à un parti organisé. Comment peut-on s'affilier à un système sur lequel on n'a pas de contrôle, où l'on n'a pas sur toute chose son mot à dire, je ne peux l'imaginer, n'en ayant jamais fait l'expérience. Appartenir à un parti, l'expression déjà me heurte. Adhérer, puis suivre la ligne, agir sans être tout à fait convaincu, ou avant de l'être, j'en eusse été incapable. En revanche, je commençais à voir très bien, à la lumière de cette contre-épreuve, ce que je pourrais faire efficacement au travers de l'organisation politique qui se mettait en place dans les référendums et les élections législatives répétées.

Si la concurrence était vive aux abords du pouvoir, elle était pratiquement nulle dans le domaine où je voulais agir, celui de la préparation de l'avenir qui, par définition, n'est pas éclairé par les feux de l'actualité. Ne gênant pas les hommes politiques, je pouvais compter sur leur appui. De plus, s'il faut beaucoup de temps pour arriver au pouvoir, il en faut peu pour expliquer à ceux qui y sont le moyen de sortir des difficultés présentes : c'est un langage qu'ils écoutent volontiers à l'instant critique. A cet instant où les idées manquent, ils acceptent les vôtres avec reconnaissance, à condition que vous leur en laissiez la paternité. Puisqu'ils ont les risques, ils ont besoin des lauriers. Dans mon travail, il faut oublier les lauriers. Je n'ai aucun goût pour l'ombre, quoi qu'on dise, mais si c'est au prix de l'effacement que je puis le mieux faire aboutir les choses, alors je choisis l'ombre.

Ayant tranché ce problème, il ne me restait plus qu'à imaginer la forme d'action capable de faire servir les institutions nouvelles qui s'enracinaient dans le pays, et les hommes qui les gèreraient, à l'œuvre de modernisation qui rendrait aux Français la maîtrise de leur destinée. Comment mener un immense effort collectif sans avoir soi-même le contrôle de l'appareil de décision – celui de l'État ou celui des entreprises –, comment conduire dans la stabilité cet effort de longue haleine, nous allions y réfléchir dans notre campement provisoire. Il faudrait tout inventer. Du moins étais-je assuré, pour réussir cette tentative qui

n'avait guère de précédent dans un pays démocratique, de l'appui du général de Gaulle dont l'ambition pour la France forcerait toutes les résistances du passé. En fait, comme on allait le voir, le passé ne résista pas. Il n'y eut rien à forcer, s'il y eut beaucoup à convaincre. La France était bien un pays neuf, plein d'énergie neuve qui n'attendait qu'un cadre où s'employer, une méthode pour agir et des objectifs vers quoi converger.

<sup>1</sup> Conseil français des approvisionnements.

<sup>2</sup> Massachusetts Institute of Technology.



## La France se modernise

### Une méthode

Que la France fût sortie gravement affaiblie de la guerre, c'était une évidence pour chacun. Mais ce qu'on savait moins bien, ou qu'on se dissimulait, c'était l'état de faiblesse dans lequel déjà elle se trouvait à la veille de la guerre et qui, autant que les causes morales et l'impréparation militaire, expliquait son brusque effondrement. Quelques semaines après mon retour en France, avec Marjolin et Hirsch nous avions sous les yeux des chiffres que personne n'avait encore rassemblés et considérés dans leur pénible vérité : on y lisait le lent et régulier déclin de notre économie. Les controverses très vives sur le recul des valeurs spirituelles dans les années passées, tout comme les ardentes professions de foi pour l'avenir qui animaient les élites nouvelles du pays, ne touchaient pas à l'essentiel du problème français dont les origines étaient anciennes et dont la solution ne serait pas immédiate. La Libération nous rendait le contrôle de notre destin, mais avec tout son passif et de lourdes charges. Je n'en soupçonnais pas l'ampleur lorsqu'à Washington j'avais promis au général de Gaulle de m'attaquer à la modernisation de la France. Maintenant, je comprenais que cette entreprise était vitale et qu'elle allait accaparer toute mon énergie et celle des hommes qui avaient travaillé avec moi pour l'effort de guerre. La même vue d'ensemble, la même mobilisation des ressources matérielles et humaines seraient nécessaires pour soutenir l'effort dans la paix. L'arsenal de la victoire et les chantiers de la reconstruction étaient deux phases successives du combat contre l'abandon.

L'abandon, c'était bien l'attitude inconsciente que les Français avaient acceptée dans la course du progrès technique depuis le début du siècle, comme s'ils s'étaient satisfaits des immenses efforts de travail et de créativité des générations de la révolution industrielle. Le ralentissement dont on a longtemps cherché l'origine dans le choc de la première grande guerre était déjà sensible, par rapport aux autres pays industriels, de 1900 à 1914. Puis la perte d'un million quatre cent mille hommes devait projeter en arrière une production

nationale qui ne retrouva que lentement son niveau de 1913. C'est en 1929 que la France connut sa production la plus élevée – mais déjà la récession mondiale bloquait cet essor et nous arrivâmes essoufflés en 1938, ayant perdu dans cette décennie de crise et de rajustements sociaux un tiers de notre capacité d'investissement. A nouveau, le fléau de la guerre s'abattit sur un organisme affaibli. En 1945, le revenu national dépassait à peine, en francs constants, la moitié de celui de 1929. Tel était le tableau très sombre que nous révélèrent les quelques rares hommes qui avaient réfléchi à ce problème et maniaient les instruments encore mal connus chez nous de la mesure économique : Sauvy, Fourastié, Dumontier. Leur diagnostic était brutal : la France a pris dans le monde moderne un retard dramatique.

Mais le niveau de production et la richesse nationale n'étaient qu'un symptôme de notre affaiblissement, et les guerres ne pouvaient qu'en être un accélérateur. La cause profonde était assurément un manque d'esprit d'entreprise qui entraînait de graves négligences dans le domaine de l'investissement productif et de la modernisation. Ces retards, à leur tour, réagissaient sur le niveau d'activité qui suffisait à peine à la consommation. Les Français achetaient plus qu'ils ne vendaient à l'étranger. Avant la guerre déjà, ils payaient le tiers de leurs importations avec le revenu de placements extérieurs très anciens. Dans ce petit équilibre précaire, il n'y avait pas de place pour l'extension des équipements. Les investissements couvraient à peine les besoins de remplacement, si bien que l'âge moyen des machines-outils françaises était de vingt-cinq ans, contre cinq ou six aux États-Unis, et de huit à neuf en Angleterre qui en possédait le double. Hirsch, qui avait une grande expérience de l'industrie, m'apprit que l'installation sidérurgique la plus moderne de France datait de 1906 – encore avait-elle été montée par les Allemands en Lorraine annexée. De tels exemples nous étaient apportés tous les jours, dès lors que l'on nous savait décidés à regarder le problème en face et à y porter remède.

Les conséquences de cette situation médiocre pouvaient être acceptables dans un monde en stagnation. Mais les destructions de la guerre les avait rendues pour nous d'autant plus intolérables que le même défi avait au contraire stimulé les puissances demeurées dans le conflit après l'occupation de notre territoire. La compétition allait devenir impossible pour un pays qui, déjà en temps normal, semblait s'être résigné à disposer de deux ou trois fois moins d'énergie par tête d'habitant que ses concurrents directs : comment supporterait-il les charges exceptionnelles de la reconstruction ? Les experts chiffrèrent le handicap de la productivité qui se déduisait de l'inventaire de nos retards. En 1938, nous dirent-ils, le travailleur français produisait trois fois moins que l'américain, une fois et

demie moins que l'anglais. Un paysan français nourrissait cinq consommateurs, l'américain quinze : quoi d'étonnant quand on découvrit qu'il y avait en France un tracteur pour deux cents agriculteurs, et un pour quarante-trois aux États-Unis ? Cette situation était sans mystère, et elle ne serait pas résolue par miracle. Telle fut la grande révélation de ces mois de la fin 1945 où pour la première fois les Français furent confrontés au bilan de leurs négligences passées.

Je compris qu'il faudrait décevoir ceux qui croyaient que la Libération ramènerait une prospérité dont ils avaient pendant quatre années -noires gardé le souvenir trompeur ou nourri l'attente impatiente. Les conditions depuis trop longtemps oubliées n'en reviendraient pas si vite. Un long travail d'explication serait nécessaire pour que l'énergie du pays pût être canalisée vers la reconstitution des équipements essentiels, au lieu de se disperser dans des satisfactions immédiates. Mais il ne suffirait pas de retrouver le niveau d'avant-guerre, qui était médiocre, et l'on pouvait craindre que le pays ne se démobilisât avant d'avoir rattrapé tout son retard. Ce problème psychologique me paraissait le plus important, et j'eus l'occasion d'en parler au général de Gaulle que je trouvai préoccupé lui aussi par les conditions d'un effort durable.

« Il faudra un certain temps, lui dis-je, pour réparer les villes, les ports, les chemins de fer, mais ces choses-là seront réparées, parce qu'on ne peut pas faire autrement. Par contre, il faudra une volonté très ferme, et beaucoup d'explications, pour faire comprendre aux gens que le mal essentiel est dans l'archaïsme de notre équipement et de nos méthodes de production. – C'est le rôle des pouvoirs publics, me répondit-il. Proposez-leur quelque chose. – Je ne sais pas encore exactement ce qu'il faut faire, mais je suis sûr d'une chose, c'est qu'on ne pourra pas transformer l'économie française sans que le peuple français participe à cette transformation. Quand je dis le peuple, ce n'est pas une entité abstraite, ce sont les syndicats, les industriels, l'administration, tous les hommes qui seront associés à un plan d'équipement et de modernisation... – Voilà ce qu'il faut faire, et en voilà le nom, conclut le général de Gaulle. Adressez-moi des propositions avant la fin de l'année. »

Nous nous mîmes au travail sur une table rase. Des plans, il y en avait certes, et chaque administration nous apporta les siens. Les fonctionnaires avaient très bien fait leur métier pour la branche dont ils étaient responsables, avec le souci de développer le secteur pour lequel ils étaient compétents. Mais s'ils avaient incidemment pris quelques contacts avec les industriels, ils n'avaient pas confronté leurs études, si bien que les différents plans n'étaient ni coordonnés ni arbitrés entre eux. Ils étaient au contraire concurrents et faisaient tous appel à des ressources en énergie, main-d'œuvre et devises dont les limites seraient bien

vite dépassées. En fait, ils étaient complémentaires : ceux de l'industrie commandaient celui des transports, celui des barrages hydroélectriques était lié à celui du ciment... Or, ces corrélations n'étaient établies nulle part et chacun faisait de son côté son propre travail en conscience. D'une administration à l'autre, d'une branche d'industrie à l'autre, les gens se parlaient, mais leurs intentions respectives demeuraient secrètes et, en tout cas, sans concertation. Chacun campait sur ses positions. D'ailleurs, s'il avait fallu fixer un ordre de priorité, qui se fût avancé à dire que le ciment devait servir aux barrages plutôt qu'aux maisons, et que les machines agricoles étaient plus rentables que les automobiles? Ce n'était pas évident à première vue puisque au contraire les besoins les plus apparents étaient ceux de la reconstruction et de la consommation.

La question que nous nous posions était de savoir par où commencer, et je constatai à nouveau qu'elle était la seule grande question. Une fois que vous avez trouvé le début, il n'y a plus qu'à continuer. Mais, pour commencer, il faut avoir les idées claires et se décider sur le chemin le plus simple. Le bon sens n'y suffit pas, même si après coup les choix paraissent évidents. En réalité, sans la grande compétence économique et technique de Marjolin et de Hirsch, j'aurais eu de la peine à identifier avec autant de certitude les secteurs qui déterminent les autres, ceux qui, mis en mouvement, ont une influence sur l'ensemble de la production du pays. Aujourd'hui, toute une science de ces interactions est devenue usuelle. En 1945, il fallait s'engager dans l'inconnu et prendre des risques. Sans doute, nous ne pouvions guère nous tromper en faisant porter l'effort sur l'énergie et l'acier dont le déficit paralysait le relèvement du pays. Encore fallait-il que cet effort fût équilibré, tînt compte des ressources nationales en matières premières, en argent et en devises, et surtout en main-d'œuvre. Or, aucun bilan d'ensemble n'existait, et si cette situation que j'avais rencontrée déjà à plusieurs moments critiques en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, ne m'étonnait ni ne m'inquiétait, il me parut cependant qu'elle exigeait d'être approchée d'une manière entièrement neuve.

Nous n'étions plus, en effet, comme dans les circonstances précédentes, en lutte contre un ennemi extérieur dont la menace réveille des réflexes de défense instinctifs. La forme de péril intérieur qui nous affrontait, non moins grave pour notre indépendance et notre genre de vie, n'était pas suffisamment ressentie pour

que la mobilisation du pays pût être décidée par décret. De plus, une économie de paix ne supporterait plus les marges de sécurité généreuses de la production de guerre, celles qui avaient permis l'écrasante supériorité du *Victory Program*. Si l'on a pu me prêter en 1940 la formule que « dix mille chars de trop valent mieux qu'un seul char de moins », une telle disposition d'esprit n'avait plus aucun sens en 1945. La production devait être ajustée aux besoins, sous peine de grands déséquilibres économiques et sociaux. Des ajustements aussi précis en même temps qu'un effort aussi massif, à une époque où l'ordinateur n'existait pas, ne pouvaient être décidés et contrôlés par quelques fonctionnaires ni laissés à l'appréciation de milliers d'entrepreneurs. Il fallait agir de manière plus précise et plus libérale à la fois, et obtenir de l'initiative privée qu'elle se plîât d'elle-même aux exigences de l'intérêt général. Le meilleur moyen n'était-il pas d'associer toutes les forces du pays à la recherche de cet intérêt général dont personne n'avait la recette en propre, mais dont chacun détenait une partie? Nous tombâmes d'accord que l'important était de définir avant tout une méthode d'action, et que cette méthode serait essentiellement démocratique.

Dès ce moment, la philosophie du plan français était claire dans mon esprit, et il me restait à lui donner sa forme pratique : ce serait une méthode de convergence dans l'action et le moyen pour chacun de situer son effort par rapport à celui de tous. Il fallait faire en sorte que les besoins les plus pressants et les ambitions les plus lointaines fussent subordonnés à l'impératif que nous nous fixâmes : d'abord prendre une vue d'ensemble. Les techniciens qui nous apportaient leurs chiffres, les industriels leurs dossiers, les syndicats leur programme, repartaient avec des extraits de notre discours sur la méthode. Qu'ils s'en imprègnent d'abord et reviennent ensuite, au moment où nous aurions créé le cadre utile pour discuter tous ensemble. Ce cadre était à inventer. Comme je l'ai dit, l'administration, les producteurs et les travailleurs n'avaient jamais été réunis autour de la même table. S'il leur arrivait de négocier, c'était à deux et dans un climat d'affrontement. Il y avait un vainqueur et un vaincu, au détriment de la production ou de la monnaie, de sorte que le problème était seulement reporté. La notion de plan n'existait qu'au niveau des controverses idéologiques, en référence au plan quinquennal soviétique, et je savais que seule l'action dissiperait l'équivoque qui entourait le modèle entièrement original que nous imaginions.

Ce modèle était aussi loin du *gosplan* soviétique que du système original que Stafford Cripps avait institué en Grande-Bretagne pour organiser la concertation. Nous avions observé le fonctionnement des *Working Parties*<sup>1</sup> réunissant industriels, syndicats et techniciens, mais cette tentative d'orientation

démocratique de l'économie nous paraissait sérieusement limitée par l'absence des fonctionnaires représentant l'intérêt public et par le défaut d'objectifs généraux. Instruits par ce précédent, nous atteignîmes d'emblée la bonne dimension qui devait être celle des commissions de modernisation. Celles-ci devinrent dans notre esprit la cheville ouvrière de tout le dispositif du plan qui, dès lors, fut vite agencé sur le papier. Au début de décembre, j'étais en mesure de tenir le rendez-vous pris avec le général de Gaulle à qui je remis une note de cinq pages intitulée : « Propositions au sujet du plan de modernisation et d'équipement. »

Trois pages étaient consacrées au diagnostic de la situation française et à la nature des remèdes qu'elle appelait. Un premier point développait la nécessité pour la France de rattraper le cours de la révolution technique dont elle s'était décrochée dès avant la guerre. Un principe était affirmé : « Modernisation et reconstruction doivent être poursuivies simultanément. » Un deuxième point insistait sur l'obligation de produire davantage et moins cher pour payer nos importations de matières premières vitales pour nos exportations, un troisième sur l'urgence : « Nous allons voir très rapidement en France un emploi total de la main-d'œuvre et de toutes les ressources industrielles disponibles. Les besoins sont tels qu'il n'y aura aucune difficulté d'écoulement de la production. A ce moment, les intérêts de toute nature demanderont non pas qu'on transforme l'instrument de production dont ils se servent, mais qu'on le protège, ce qui rendrait impossible tout progrès et toute augmentation du niveau de vie, et réduirait la France au rang de puissance de deuxième ordre. »

La crainte de voir l'ambition française se satisfaire d'un petit équilibre à l'abri de mesures protectionnistes n'était pas vaine si l'on considérait la tradition nationale. Mais je savais qu'il suffisait de l'évoquer pour gagner l'appui des forces jeunes de la Résistance et emporter la décision du général de Gaulle qui suivait avec la plus grande attention nos travaux. Il n'hésiterait pas sur la voie à suivre pour la grandeur de la France et pour son indépendance, et je pourrais sans peine lui faire partager ma conviction que cette voie était unique. Je ne cachais pas cependant qu'elle passait par l'octroi de crédits étrangers, du moins la voie rapide – mais j'avais montré combien l'autre était dangereuse. « A défaut de ces crédits, ajoutais-je, la nécessité de la modernisation demeurera, mais les conditions de réalisation changeront. La période sur laquelle la modernisation

pourra s'effectuer sera nécessairement alors plus longue; des sacrifices plus grands de consommation intérieure devront être demandés à la population. » A vrai dire, nous n'avons jamais eu à envisager sérieusement cette hypothèse. Sa réalisation n'eût pas seulement retardé le relèvement de la France, elle en eût gauchi le cours vers un destin différent.

Un quatrième point introduisait la méthode : « Toute la nation doit être associée à cet effort. Le pays n'acceptera les mesures prises que pour autant qu'il connaîtra et comprendra clairement la situation réelle. Le plan n'est pas seulement utile à l'administration et aux pouvoirs publics : il intéresse tous les Français qui y trouveront les données générales sur notre situation et des directives pour les guider dans l'orientation de leurs initiatives individuelles. » Habitué comme nous le sommes à une littérature de participation qui accompagne aujourd'hui toutes les entreprises de quelque importance, nous pourrions sous-estimer la signification de ce passage. Or, il doit être pris au pied de la lettre, car il introduit directement à la méthode qui allait en fait permettre la modernisation de la France : « Puisque l'exécution du plan exigera la collaboration de tous, il est indispensable que tous les éléments vitaux de la nation participent à son élaboration. C'est pour cela que la méthode de travail proposée associe dans chaque secteur l'administration responsable, les experts les plus qualifiés et les représentants des syndicats professionnels (ouvriers, cadres et patrons). »

Associer les gens à la définition des objectifs qu'ils seront chargés d'atteindre était alors, dans l'ordre économique, une vue de l'esprit. Mais c'était aussi une nécessité de l'action, et je savais que, présentée sous ce jour, l'idée de coopération si controversée au plan politique pourrait être acceptée par tous. L'époque était favorable aux expériences d'effort en commun, car l'élan patriotique de la Libération était encore présent et n'avait pas trouvé le grand œuvre où il pourrait s'exprimer positivement. Les nationalisations, ambition de longue date qui venait d'être réalisée, n'étaient plus un but mais l'instrument, prêt à servir, d'un progrès collectif qui attendait qu'on le définit. Chacun sentait bien que ce progrès était possible, mais personne ne savait précisément quoi faire. Dans ce climat, le plan pouvait être l'entreprise de toute la nation – et cette expression verbale trouverait enfin un sens concret. J'étais bien décidé à faire des commissions de modernisation une réalité vivante, et la description que j'en donnai dans la note au général de Gaulle était à mes yeux capitale :

« Les productions françaises qui devront faire l'objet d'études de modernisation seront déterminées par un conseil du Plan.

« Il sera constitué pour chaque groupe une commission de modernisation comprenant des représentants de l'administration responsable du secteur, des experts, des représentants des syndicats patronaux et ouvriers et des cadres intéressés. Les commissions de modernisation pourront constituer des sous-commissions pour l'étude des questions particulières.

« Un représentant du commissaire au Plan siège au sein de chaque commission comme président, rapporteur ou secrétaire, pour faciliter la coordination des travaux.

« Le commissaire au Plan et ses services établissent des directives générales pour les commissions, suivent constamment la progression de leurs études et veillent à ce que chaque commission soit à même de tenir compte des incidences des besoins ou des limitations révélés dans les autres. Ils sont responsables de la synthèse des travaux. »

Cet appareil avait pour objectif final d'établir « un bilan d'ensemble » qui permettrait au conseil du Plan de fixer « des priorités » et de faire au gouvernement « des propositions concrètes sur les productions françaises essentielles et sur les buts à atteindre dans une période déterminée ». Aucune date n'était arrêtée pour la remise de ce travail et la durée du plan. Les premières instructions étaient vagues : « Déterminer la productivité du travail en France et les retards à rattraper; proposer des volumes de productions à atteindre » – par exemple, rejoindre celui de 1929. A vrai dire, le plus important dans ce descriptif était sa souplesse et le recours permanent aux possibilités de rajustement de chaque secteur en fonction des autres. La règle était l'information mutuelle et les approximations successives. Nous allions faire enfin entrer dans la pratique administrative la réalité de la vie du travail, qui est l'interdépendance.

J'envoyai mes propositions au général de Gaulle le 5 décembre. Deux semaines plus tard, elles étaient adoptées en conseil des ministres et, le 3 janvier 1946, le plan était créé par un décret dont l'article premier stipulait : « Dans un



délai de six mois, il sera établi un premier plan d'ensemble pour la modernisation et l'équipement économique de la métropole et des territoires d'outre-mer. » L'objet du plan est ensuite défini en quatre points : 1° développer la production nationale et les échanges extérieurs, en particulier dans les domaines où la position française est la plus favorable; 2° accroître le rendement du travail; 3° assurer le plein emploi de la main-d'œuvre; 4° élever le niveau de vie de la population et améliorer les conditions de l'habitat et de la vie collective. Le décret précise la composition du conseil du Plan présidé par le chef du gouvernement assisté de douze ministres et de douze personnalités choisies en raison de leur compétence. Enfin, le rôle du commissaire au Plan est défini : il est, dans ses attributions, le délégué permanent du président du gouvernement auprès des départements ministériels. Ses pouvoirs d'enquête sont considérables, et le commissariat qu'il dirige dispose du concours de tous les services ministériels et notamment des instituts de statistiques. Il peut faire créer par arrêté des comités de travail et, bien entendu, les commissions de modernisation. Le décret était contresigné par neuf ministres, dont deux étaient M.R.P., deux radicaux, un socialiste et quatre communistes.

J'étais reconnaissant au général de Gaulle d'avoir suivi en tout point mes recommandations. De la structure du plan et de la place qu'il occuperait dans la vie politique et administrative du pays, dépendrait sa réussite. Être rattaché au président du Conseil était essentiel pour exercer l'autorité la plus large; mais une telle décision n'allait pas de soi, comme j'eus à le constater dès ce moment, puis à maintes reprises ensuite. La tradition eût voulu que le commissariat fût sous la tutelle d'un ministère économique, et toutes les pesanteurs administratives tentaient de le ramener à cet état de subordination chaque fois que le pouvoir était redistribué. Bien que je ne me fusse jamais préoccupé des questions de rang, j'estimais que l'efficacité de mon action était liée au niveau d'autorité où elle se situerait. Ce niveau, je ne le revendiquais pas pour moi, pour ma propre position, mais il importait que mes collaborateurs et moi fussions en mesure d'exercer une influence étendue sur l'ensemble des services d'exécution. Aucun poste ministériel ne m'eût offert un champ d'action aussi vaste que celui que m'ouvrit la fonction indéfinissable de commissaire au Plan, délégué auprès du président du gouvernement. Je ne prenais la place de personne, je n'étais supérieur à personne. J'occupais un territoire jusqu'à présent sans nom et sans maître.

Ce territoire devait être modeste, administrativement parlant. Je demandai à Gaston Palewski, directeur de cabinet du général de Gaulle, une équipe réduite et des salles de réunion. Il me fit observer : « Ce sera le plus petit budget de

gestion de l'État... – Il faut qu'il en soit ainsi, lui dis-je. Nous ne serons pas jaloués, on nous laissera tranquilles. Nous échapperons à la tentation de tout faire par nous-mêmes, nous ferons travailler les autres. Et je ne serai pas encombré de soucis administratifs. » Le plan n'eut jamais plus de trente chargés de mission, et l'ensemble du personnel, secrétaires et gardiens compris, ne dépassa pas la centaine. En fait, mon équipe de travail était plus restreinte encore. Elle se limitait à quatre ou cinq collaborateurs de tous les instants. C'est Hirsch qui animait les services techniques. Mais si j'avais demandé de grandes salles, c'est parce que j'avais bien l'intention d'y réunir tous les hommes dont la compétence nous serait nécessaire et dont nous ne voulions cependant pas surcharger les effectifs permanents du plan. Je formulai une seule exigence : qu'il y eût une petite salle à manger pour que le travail ne fût pas interrompu, ou plutôt pour qu'il passât chaque jour par une phase de détente qui en rendît le cours plus humain. J'en avais fait l'expérience en Angleterre et aux États-Unis où les rapports personnels ne sont pas absents des affaires les plus sévères. A Paris, cette pratique étonna – et la frugalité de nos repas déconcerta plus d'un ministre et plus d'un syndicaliste –, mais elle aura eu à son actif bien des progrès dans le travail et la compréhension mutuelle. Je crois qu'elle a fait école.

L'amitié agissante et la fine intelligence de Gaston Palewski facilitèrent beaucoup nos débuts. Il fit son affaire de notre installation. Un petit hôtel particulier de la rue de Martignac, tout contre l'église Sainte-Clotilde – un îlot de tranquillité au cœur du quartier des grands ministères –, parut correspondre à nos besoins. Les salles d'apparat du premier étage accueilleraient les commissions, tandis que mes collaborateurs et moi-même nous répartirions au-dessus, dans l'habitat baroque traversé de couloirs et d'escaliers irrationnels : le contraire de la rigueur intellectuelle que nous étions censés incarner. En réalité, comme faisait remarquer J.-F. Gravier dont l'esprit caustique s'exerçait sous les combles, dans un petit bureau voisin de ceux de Paul Delouvrier et de Jean Vergeot : « Ce cadre absurde a cependant un mérite : son exigüité, ses détours engendrent une familiarité, une intimité comparables à celles des vieilles demeures italiennes. C'est aussi peu administratif que possible, et c'est très bien ainsi puisque nous nous défendons d'être une administration. » Il faut croire que l'absurdité répondait à quelque logique profonde puisque depuis trente ans le commissariat du Plan qui a fait naître partout des perspectives modernes et édifié tant de structures rationnelles n'a pas éprouvé le besoin de quitter son logis incommode à l'ombre de Sainte-Clotilde. Du moins, cette incommodité l'a-t-elle protégé, comme je l'avais souhaité, des risques de prolifération administrative.

Félix Gaillard, qui demeurait là mon chef de cabinet, me recommanda fortement un de ses amis, Maurice Aicardi, qu'il savait être fort habile dans tous les domaines de l'organisation pratique : je le vis et lui trouvai en effet beaucoup de savoir-faire. Il excella dans la mise en place de l'appareil léger et efficace que je voulais, et me facilita, des années durant, les problèmes de gestion de la rue de Martignac. Il y exerce encore son art, qui est tout de finesse politique et de goût du travail bien fait. Gaillard avait la main heureuse, puisqu'il attira parmi nous un de ses collègues de l'inspection des Finances, Paul Delouvrier, alors directeur de cabinet de Pleven. A son image, le nouveau venu respirait la force et l'appétit de la vie. Il avait lui aussi été mûri aux épreuves de la Résistance et était impatient de s'engager corps et âme dans l'action publique. Son intelligence et la générosité de son caractère répondaient tout à fait à ce que notre entreprise attendait d'une nouvelle génération de Français. Il s'attaqua avec enthousiasme aux problèmes financiers du plan et commença une très belle carrière.

Sauvy et Fourastié, qui nous prêtèrent au début leur concours sans pouvoir demeurer rue de Martignac, laissèrent une place dans le secteur économique et statistique qui fut occupée par Jean Vergeot, un haut fonctionnaire de l'Économie nationale qui avait travaillé avec François Perroux. « Monsieur Vergeot » – nous l'appelions toujours ainsi, dans un mélange de respect et d'amitié – était un personnage soigneux en toutes choses, d'une précision de pensée et de style qui faisaient de lui un remarquable exposant de nos idées. Sa capacité constante de travail, son égale humeur à travers les agitations inévitables de l'appareillage et les difficultés de navigation que nous connûmes ne cessèrent de m'étonner, et j'eus toujours une grande estime pour cet homme modeste qui s'effaçait derrière ses dossiers : il en tirait à longueur de journées des rapports simples et clairs, écrits de sa plume Sergent-Major qu'il trempait infatigablement dans un encrier. Le plan lui doit beaucoup, et en tout cas d'avoir été lu et compris par tant de Français.

Dans l'ombre de Vergeot, trois jeunes économistes s'exerçaient au style qui allait être, des années durant, celui des documents bleus du plan : phrases courtes, paragraphes numérotés marquant le passage d'une idée à l'autre sans s'alourdir de conjonctions ou d'idées intermédiaires, un nombre limité de mots concrets, peu d'adjectifs. C'était un art austère dans lequel Jacques-René Rabier, Jacques Van Helmont et Jean Ripert devinrent à leur tour des maîtres. Certains voulurent y voir le contraire de l'art, pour la raison que les virtuosités de la forme et de l'esprit en étaient absentes, et il est vrai qu'au même moment le goût allait aux exercices dialectiques brillants. Je ne suis pas sûr que les rapports de l'équipe Vergeot n'aient pas mieux résisté au temps que des écrits infiniment

plus subtils de l'époque. En tout cas, ils se relisent aujourd'hui. Ils expriment la nécessité d'alors – et la nécessité n'a jamais eu besoin d'artifices. Les néophytes, qui voulaient étonner, se voyaient retourner leurs notes avec la mention: « Trop intelligent, à refaire. » En fin de compte, tous les papiers passaient et repassaient par un filtre commun qui réduisait à l'essentielle style et la pensée.

Dans ce début, j'avais aussi près de moi, pour m'aider à former une équipe nouvelle, des collaborateurs éprouvés comme Pierre Denis, Roger Auboin et Léon Kaplan. Tous connaissaient mes méthodes, depuis la Silésie pour Denis, la Roumanie pour Auboin, et Washington pour Kaplan. Ils repartirent bientôt, et je restai avec Marjolin et Hirsch pour attaquer la pièce maîtresse du plan, pour mettre sur pied les commissions de modernisation. Nous devions choisir les secteurs et les hommes, et nous n'avions pas le droit de nous tromper. Nous prîmes alors en commun la grande responsabilité de trancher dans l'avenir, d'ouvrir telle voie au développement de la France, de renoncer provisoirement à telle autre, et de dire : « Ces hommes-ci feront avancer les choses mieux que ceux-là. » Le mois de janvier 1946 fut rempli par les consultations et nombre de personnalités remarquables passèrent par la rue de Martignac. Nous qui avions quitté la France depuis six ans eûmes à découvrir ces dirigeants nouveaux, industriels, syndicalistes, fonctionnaires, qui avaient tous eu devant l'occupant une conduite exemplaire. Eux-mêmes s'ignoraient souvent entre eux, et il fallut bien des approches discrètes, bien des entretiens, pour se faire une opinion sur la valeur et le poids de chacun.

Hirsch excellait dans la détection des grands techniciens capables de dépasser le cadre de leur spécialité. Ancien ingénieur des mines, tout un monde industriel lui était ouvert, et il put y reconnaître un à un les hommes de progrès. Marjolin était influent dans le monde des économistes, et son brillant passage au ministère de l'Économie nationale venait de lui conférer une grande autorité dans les milieux de l'administration où il distinguait pour nous les meilleurs éléments. Il avait également la confiance des syndicats socialistes dont il était resté proche depuis sa jeunesse. Je ne pouvais rêver auprès de moi de qualités si parfaitement complémentaires. Par leurs différences mêmes, ces deux caractères m'étaient précieux. Hirsch avait quarante-cinq ans, un calme tranquillisant, une compétence rassurante. Je connaissais sa sensibilité profonde que masquait son comportement froid. L'homme était aussi entier dans ses jugements sur les hommes qu'il était solide dans son appréciation des choses. Je me reposais sur lui pour les grands équilibres de la production et lui confiai la direction des services techniques. Marjolin avait à peine trente-cinq ans et paraissait un grand étudiant épris d'idées générales. Ce jeune autodidacte était devenu le disciple

préféré de Charles Rist, ce militant des Jeunesses socialistes avait été remarqué par Léon Blum. A ce carrefour d'influences, il avait acquis une grande liberté de pensée. Pendant la guerre, il avait appris que l'intelligence sans l'action n'était pas satisfaisante. Avec le titre de commissaire général adjoint, il imaginait l'économie générale du plan.

Nous nous étions donné un mois pour faire un premier tour de notre problème et nous avions six mois pour élaborer nos propositions. Les événements allongèrent quelque peu ces délais. A peine avait-il signé les décrets et repris sous forme d'instruction la note que je lui avais envoyée en décembre – on en retrouve le texte intégral dans ses Mémoires –, le général de Gaulle quitta brusquement le gouvernement, le 20 janvier. Grâce à lui, l'affaire était déjà bien lancée et le mérite politique lui en revient. Félix Gouin, qui lui succéda, était un homme politique avisé. Je le connaissais depuis Alger où, délégué par la Résistance, il avait présidé l'Assemblée consultative. J'avais accès à lui et pouvais faire appel à son bon sens. J'en eus besoin aussitôt quand une nouvelle offensive vint de la haute administration pour subordonner le plan au ministère des Affaires économiques. J'ai dit quelle importance j'attachais à ce problème apparemment de pure forme : c'était la nature même du plan français que l'on eût remis en cause en en faisant un objet de négociations permanentes entre les grandes directions ministérielles. Décidé à démissionner s'il le fallait, j'allai voir Félix Gouin.

« J'ai beaucoup d'estime pour l'administration française, lui dis-je, mais il est évident qu'elle n'est pas faite pour établir un plan qui doit changer le visage du pays. Son rôle est au contraire de maintenir l'état de choses qu'on lui confie. Les hauts fonctionnaires qui la dominent ont toutes les qualités, sauf l'esprit d'entreprise. Pour transformer la France, il faudrait d'abord transformer les grands corps de l'État et peut-être les écoles où on les fabrique. Je n'ai pas l'intention de confier les commissions de modernisation à des fonctionnaires, encore moins d'accepter leur tutelle sur le plan. Le plan dépendra de vous ou ne sera pas. – Je verrai André Philip », me dit Gouin. Je n'entendis plus parler du projet, du moins pendant une année. Et c'est dans une totale indépendance, je dois le dire, que nous constituâmes le conseil du Plan. Si, pour les représentants des syndicats ouvriers, nous sollicitâmes tout naturellement les secrétaires généraux – Benoît Frachon et Léon Jouhaux pour la C.G.T., Gaston Tessier pour la C.F.T.C. –, ailleurs notre choix se porta en dehors de toute influence sur des hommes dont nous avions apprécié la compétence et l'autorité parmi les dirigeants de l'industrie, tels que le directeur général de Citroën, celui des Hauts Fourneaux de Saulnes, le président du comité de la laine, et, pour l'agriculture,

un exploitant de l'Aisne, un autre du Gard. Ce dernier s'appelait Philippe Lamour et son dynamisme, servi par son éloquence, nous était tonique. Près de lui, siégeait un parlementaire discret, spécialiste des questions agricoles : Waldeck-Rochet.

Nous fîmes là l'expérience de quelques autres personnalités représentatives des forces économiques : Gingembre, déjà à la tête des P.M.E., et Ricard, sidérurgiste influent au patronat. Hommes d'appareils, nous les retrouvâmes plus tard dans des dispositions hostiles au changement. A l'époque, ils étaient emportés par le courant général, tout autant que leurs homologues de la C.G.T., parmi lesquels Pierre Le Brun qui devait jouer près de nous un rôle important. Le Brun était un des cerveaux de la machine syndicale. Ancien ingénieur, essentiellement intellectuel, il était le conseiller économique écouté de la centrale et entretenait des contacts étendus – bien qu'il fût d'apparence effacée et sans chaleur. Marxiste convaincu, il fut toujours à l'aile gauche de la C.G.T. sans que l'on pût définir ses attaches avec le parti communiste. Aussi longtemps que ce parti coopéra au gouvernement, il fut un lien très efficace et un interlocuteur loyal, je dirais même un ami dans le travail, avec qui la discussion était ouverte et franche.

La même méthode vaudrait pour la constitution des commissions, mais nous avions d'abord à décider quels seraient les secteurs prioritaires. Sans doute, notre première tâche était-elle de dresser un « bilan d'ensemble » des ressources et des besoins de la France, mais, contrairement à certains, je ne pensais pas que le Plan dût porter le même intérêt à toutes les activités. Et si nous créâmes au total dix-huit commissions de modernisation sur le même modèle, ce fut pour obtenir un tableau complet et cohérent. Pour ce qui serait de l'action à entreprendre, je savais que nous aurions à nous concentrer sur cinq ou six points décisifs. Les autres resteraient comme des repères utiles pour orienter, encourager ou freiner les initiatives dans les secteurs moins importants, ou en tout cas moins urgents. Une fois de plus, et non la dernière, j'eus à expliquer, à justifier le choix de priorités aussi bien aux producteurs qu'aux consommateurs et aux pouvoirs publics qui veillent aux arbitrages : la tendance naturelle des uns et des autres est de continuer à faire tout à la fois. On dirait qu'il n'est pas de plus grand effort pour l'homme que de hiérarchiser ses efforts. N'est-il pas évident, pourtant, que tous nos soins devraient aller d'abord à ces puissants moteurs de l'action qui retransmettent dans tous les organes l'impulsion qu'on leur donne? Cette évidence facilement admise sur le plan de l'intelligence est difficile à transposer

dans les faits parce qu'elle change des habitudes, des rythmes, et qu'elle implique des sacrifices temporaires.

C'est ainsi que tout le monde étant bien d'accord que le développement des sources d'énergie était une priorité absolue, les divergences apparaissaient, comme je l'ai dit, lorsqu'on en déduisait que le ciment et l'acier devaient aller à la construction de barrages, et non de logements. Pour équilibrer notre balance commerciale, fallait-il exporter des automobiles ou importer moins de produits alimentaires en développant notre agriculture? Le second terme de l'option s'imposait, mais encore devions-nous décider si ce résultat serait mieux atteint en produisant des engrais chimiques ou des machines agricoles. C'était notre rôle que de trancher, c'est-à-dire de déplacer au bout du compte des masses considérables de main-d'œuvre, de ressources naturelles, d'importations et d'argent. Ce rôle ne se bornait pas à répartir la pénurie, exercice où les Français avaient acquis une grande dextérité. Il fallait en même temps créer les moyens d'en sortir, tirer de ressources insuffisantes les équipements neufs qui conduiraient à la prospérité, sans infliger à la population des privations supplémentaires. Tel était l'objectif qui devait être présent à l'esprit de tous ceux qui participaient à l'effort de modernisation. Et l'essentiel de ma tâche était de convaincre chacun, de rappeler sans cesse à chacun le sens de l'action qui se perd à tout instant dans l'accomplissement même de l'action.

Les commissions de modernisation étaient à mes yeux autant des sources d'information pour le plan que les instruments de cette pédagogie qu'il fallait inculquer aux responsables de l'économie, et à travers eux au public. C'est dans cet esprit que nous recherchâmes les hommes les plus ouverts au progrès, les plus écoutés dans leur milieu. De proche en proche, leurs noms parvenaient jusqu'à nous, leur visage nous apparaissait, puis, une fois le choix fait, ils n'appartenaient plus qu'au plan qui devenait pour des mois leur raison d'être et leur puissante discipline. Au total, plus de mille de ces hommes auront travaillé, au cours de l'année 1946, à l'œuvre commune, soit dans les commissions et sous-commissions, soit comme experts consultés à tout moment, et tous furent amalgamés en quelque sorte au sein d'une immense équipe dont le commissariat assurait l'articulation. Sans cette articulation, l'amalgame n'eût été qu'une masse d'idées sans conclusions. Mais sans la masse, les conclusions n'eussent pas pénétré, comme elles le firent, toutes les couches de la nation. Aussitôt conçu, le

plan devint réellement une œuvre collective.

Dès le début de février, la commission des houillères ainsi que celle de l'électricité furent constituées et se mirent au travail, puis, quelques semaines après, celles de la sidérurgie et des matériaux de construction. Cet ordre d'urgence correspondait en fait à l'ordre des priorités que j'avais arrêté et dont le caractère impératif ne fut officiellement reconnu que plus tard, lorsqu'on y eut ajouté les transports en mai, et le machinisme agricole en juin : ce furent les fameuses six industries de base qui devinrent pendant des années les colonnes de la modernisation.

La commission des houillères était présidée par une forte personnalité, Victorin Duguet, secrétaire général de la fédération des travailleurs du sous-sol, alors président du conseil d'administration des Charbonnages nationalisés depuis décembre 1944. Le vice-président était, comme dans toutes les autres commissions, un haut fonctionnaire technique, le directeur des mines au ministère de la Production industrielle, et le rapporteur un expert, professeur à l'École des mines. Nous donnâmes la présidence de la commission de l'électricité à un grand technicien de l'industrie, Roger Bouteville, assisté du directeur de l'électricité au ministère, Roger Gaspard, le rapporteur étant Pierre Le Brun. Même équilibre pour la sidérurgie dont la responsabilité fut confiée au directeur général des Acières de Longwy, Étienne Roy.

Nous pûmes constater très vite l'excellence de cet équilibre. Sans doute, la nationalisation facilitait-elle les convergences quand il s'agissait de fixer des objectifs pour l'énergie. Mais là comme ailleurs, les hommes venaient d'origines très différentes et s'étaient affrontés – ou ignorés – avant la guerre au sein des entreprises. Or, le jour où la commission des houillères dut se réunir avec celle de la sidérurgie pour fixer les contingents de charbon aux hauts fourneaux, Duguet et Le Brun n'eurent aucune peine à se retrouver du même côté de la table que Roy et Damien. « Bien sûr, me dit Hirsch, ils peuvent évoquer leurs souvenirs communs de la Résistance où ils étaient aussi du même côté. Mais la camaraderie n'explique pas tout... – Vous avez la preuve, lui répondis-je, de ce que j'ai appris depuis longtemps : quand vous réunissez des hommes d'origines diverses, que vous les mettez en face du même problème et les chargez de le résoudre, ce ne sont plus les mêmes hommes. Dès lors qu'ils ne sont plus là pour défendre des intérêts, ils prennent sans effort la même vue. Nous ferons le plan sans rien imposer à personne. » La mécanique était en route. La commission de



l'électricité comptait vingt-deux membres, dont six chefs d'entreprise, trois syndicalistes, deux cadres, cinq experts et quatre fonctionnaires. Celle de la sidérurgie, cinq chefs d'entreprise, deux syndicalistes, deux cadres, trois experts et trois fonctionnaires. Ces proportions furent partout respectées.

Le 16 mars, nous étions en état de réunir le conseil du Plan. Dans la grande salle de la rue de Martignac, sous l'imposante reproduction de *La Marseillaise* de Rude, que Palewski et Aicardi avaient fait réaliser comme symbole de la République appelant aux combats de la paix, Félix Gouin ouvrit la première session : « Une véritable révolution technique s'impose à nous de toute urgence. Reconstruction et modernisation sont inséparables l'une de l'autre. C'est seulement si la nation est pleinement consciente de l'importance du rôle qui lui revient dès maintenant dans cette tâche que nous pouvons espérer la mener à bien. » Je proposai ensuite au conseil de fixer au plan des objectifs que nous estimions réalisables sous certaines conditions : rejoindre le niveau de 1938 à la fin de 1948, celui, supérieur d'un quart, de 1929 en 1949, et enfin dépasser de vingt-cinq pour cent le niveau de 1929 en 1950. Pour cela, la commission des houillères se voyait confirmer l'objectif qu'elle proposait elle-même : soixante-cinq millions de tonnes en 1950 – et des livraisons garanties de charbon allemand. L'énergie hydraulique devait être doublée. La sidérurgie atteindrait douze millions de tonnes d'acier. Cinquante mille tracteurs seraient fabriqués chaque année pendant cinq ans.

Enfin, je ne pouvais que constater les limites de nos efforts d'exportation en face des besoins vitaux d'importation : « Ce n'est pas avant 1950 qu'on peut espérer le rétablissement d'un équilibre durable de la balance des comptes courants en France. D'ici là, seule une aide extérieure pourra nous permettre de faire face au déficit. Même au prix de l'utilisation au maximum de nos réserves publiques d'or et de devises, et de la mobilisation des avoirs privés à l'étranger, un appoint de plusieurs milliards de dollars pour la période 1946-1950 apparaît comme nécessaire. » Et j'ajoutais cette phrase qui avait alors une résonance politique, mais dont je savais bien à quel point elle sonnait creux : « Une partie en devrait être obtenue de l'Allemagne au titre des réparations. » Le reste, c'est-à-dire l'essentiel, chacun savait bien où nous aurions à le chercher et où nous avions une chance de l'obtenir. Si nous fûmes discrets ce 16 mars, c'est que déjà une négociation difficile était en cours à six mille kilomètres de là.

### **Un effort continu**

Quelques heures après la session du conseil du Plan, je prenais l'avion pour Washington où je devais rejoindre Léon Blum qui était arrivé deux jours plus tôt comme ambassadeur extraordinaire du gouvernement français. L'objet de sa mission était de régler les problèmes financiers en suspens avec les États-Unis depuis l'arrêt du prêt-bail, et de négocier des crédits qui assureraient le relais du prêt de six cent cinquante millions de dollars que j'avais obtenu en novembre. Cette fois-ci, la France avait bien fait ses comptes et elle ne se dissimulait pas que son déficit en devises, quels que fussent ses efforts, se prolongerait plusieurs années et ne prendrait fin d'ailleurs qu'au prix d'une aide extérieure considérable et judicieusement utilisée. La mission avait été décidée au début de février, mais elle fut retardée par la mauvaise santé de Léon Blum. Ce retard présentait de sérieux inconvénients parce que dans l'intervalle le Congrès américain venait d'approuver un important crédit à la Grande-Bretagne et l'administration avait dû s'engager à ne plus consentir de conditions aussi avantageuses aux emprunteurs étrangers. Nous arrivions au plus mauvais moment. Mais, d'un autre côté, aurions-nous été en mesure de présenter un bon dossier deux mois plus tôt? Évidemment non. Le bilan de la situation française, complété par les perspectives d'effort que j'emportai le 19 mars, n'existait pas alors, et l'on peut imaginer que les Américains n'eussent pas renouvelé leur aide sans l'assortir de très sérieuses recommandations quant à la conduite de nos affaires. Ce n'est pas que les États-Unis en voulussent à notre indépendance. Ils souhaitaient, au contraire, que nous sachions nous passer au plus tôt de leur assistance. Le plan allait donc au-devant de leurs préoccupations et peut-être des conditions qu'ils eussent été en droit de poser à des emprunteurs insouciants. C'est pourquoi je me sentais mieux assuré de partir avec les résolutions du conseil du Plan sous le bras.

A quel point le plan et l'aide extérieure étaient liés, j'allais m'en convaincre chaque jour davantage, de sorte que notre mission prit un tour imprévu. Conçue pour durer deux semaines, elle en tint onze qui furent occupées à faire avancer les choses de part et d'autre à travers un dialogue constructif. Bien entendu, une si longue prolongation fit croire à de sérieuses difficultés, et l'impatience de l'opinion en France se transforma en soupçon lorsqu'on vit se rapprocher la date du référendum du 5 mai sur le projet de Constitution, puis à nouveau après le vote – vote négatif –, celle des élections pour une nouvelle Constituante le 2 juin. Léon Blum, lisait-on dans la presse, veut rentrer avec un succès. Certains se demandaient s'il n'était pas en train d'arracher ce succès au prix de concessions politiques.

La réalité était plus simple et plus complexe à la fois, en ce sens que les

difficultés n'étaient pas politiques, mais techniques. Et encore n'ai-je pas le souvenir de difficultés, mais d'un travail en commun très approfondi, ce qui n'est pas la même chose. Rien de sérieux n'est facile, et quand il s'agit de liquider plusieurs années de comptes de guerre et de s'engager sur des crédits énormes pour un avenir à imaginer, les semaines passent vite. De Paris, mes collaborateurs me pressaient de conclure. Je n'écoutais pas leurs arguments d'opportunité, qui ne touchaient pas au fond même des affaires que je traitais. Les choses ont leur rythme propre et un travail n'est jamais trop long s'il peut être mieux fait avec un peu plus de temps. L'important est de savoir achever à un certain moment, mais j'entendais être libre du choix de ce moment. Si j'avais dû tenir compte des motifs de politique intérieure française ou américaine, l'accord n'eût été satisfaisant pour personne. Or, il le fut pour tout le monde puisque c'est à l'unanimité que la nouvelle Assemblée française le ratifia le 1<sup>er</sup> août. Cette Assemblée, soit dit en passant, avait enregistré un recul des socialistes en dépit du succès de la mission de Léon Blum, et j'en tirai la preuve supplémentaire qu'il faut traiter chaque difficulté principale en elle-même et qu'il ne sert à rien de rechercher les solutions trop habiles qui voudraient en régler plusieurs à la fois.

C'est à la personne de Léon Blum que l'opinion attachait le crédit d'une négociation réussie dans laquelle le vieil homme d'État avait engagé son prestige, qui était considérable en France et à l'étranger. Il était normal qu'il en eût le mérite, car il lui fallut du courage pour accepter, à peine remis des épreuves de la captivité, d'entreprendre ce voyage dans un monde inconnu. A soixante-seize ans, ce grand humaniste n'était encore jamais allé aux États-Unis et le spectacle de New York réveilla en lui un enthousiasme juvénile. Il reçut partout des marques de respect et la France eut en lui un ambassadeur extraordinaire, au vrai sens du mot. Je le déchargeai des tâches de la négociation pour lesquelles il eut peu à intervenir, mais qu'il facilita par ses discours élevés devant les membres du Congrès. Il sut toucher, en ces hommes réunis au sein du sévère Comité national consultatif pour les questions de crédits extérieurs, les fibres de la confiance et de la générosité. Ce qu'il ajoutait au texte des discours que nous lui préparions était une dimension humaine qui était entendue par ses interlocuteurs les plus endurcis. Au-delà du langage commun à tous les politiciens, instrument à coup sûr efficace, il avait la même haute conception de la liberté et de la démocratie que les hommes si différents de lui par ailleurs auxquels il s'adressait. On crut sans peine le vieux leader socialiste lorsqu'il proclama que la France souscrivait aux engagements de la charte sur la liberté

du commerce international qui était alors en préparation à Hot Spring.

« Il est parfaitement convenable, déclara-t-il, que des États appliquent à l'intérieur des principes d'économie dirigée ou d'économie collective, ce qui est aujourd'hui le cas ou la tendance de presque toutes les nations d'Europe, et qu'ils pratiquent au contraire, au point de vue des transactions extérieures, une politique d'organisation internationale fondée sur une liberté et une égalité entières. » Cette affirmation était un engagement officiel, en contrepartie duquel le gouvernement français demandait l'aide qui lui permettrait à terme d'abolir toutes les restrictions aux échanges extérieurs. Mais Léon Blum y ajoutait un autre argument plus politique : « Si nous nous trouvions hors d'état de couvrir les importations vitales à l'économie française, il faut que vous compreniez que la France serait alors placée, par sa misère matérielle et par un sentiment d'abandon moral, dans un de ces états sur l'évolution desquels on ne peut formuler de pronostic raisonnable. » Ce langage fut compris par les hommes qui gouvernaient alors les États-Unis.

Roosevelt mort depuis un an, le souffle qui l'animait et qu'il avait communiqué à une grande équipe, et à travers elle à toute la nation, n'était plus perceptible. Je ne retrouvai plus Hopkins : après avoir donné ses dernières forces au service du pays, il venait de rejoindre son ami dans la mort. Nous nous étions revus à Washington au retour de sa dernière mission auprès de Staline pour laquelle, à la demande de Truman, il avait quitté quelques jours sa chambre d'hôpital. Les honneurs avec lesquels il avait été reçu ne le trompaient pas : c'en était fini et de la diplomatie des frères d'armes et de la magie des conversations intimes. Hopkins avait juste eu le temps de voir éclater le règne de la bombe A. D'autres hommes allaient gérer la paix armée, et, à leur tête, l'ancien vice-président effacé que nous avions connu dans l'ombre de Roosevelt. Harry Truman n'était certes pas un personnage politique médiocre et il avait acquis au Congrès une longue expérience des affaires intérieures. Mais s'il se révéla capable de dominer les problèmes du monde, contrairement à l'attente générale, cela tint essentiellement à une qualité qu'il avait à un haut degré : il savait décider. Était-ce dans sa nature, était-ce l'influence transfigurante de la fonction de président, toujours est-il qu'il n'hésita pas devant les plus grandes décisions. Dès lors qu'il avait la charge suprême, les questions sur le niveau de son intelligence et de ses connaissances n'avaient plus d'intérêt. Une seule chose importait : qu'il fît son devoir qui était de donner les ordres, après avoir écouté les avis. Il pouvait n'être pas toujours bien éclairé, il était susceptible de se tromper, mais il savait se résoudre, ce qui est la marque des hommes d'État.

Auprès de lui, nous trouvâmes une équipe nouvelle qui était appelée à jouer

un rôle de transition. Vinson au Trésor et Byrnes au Département d'État furent nos interlocuteurs consciencieux. Quand j'eus renoué les contacts avec les nombreuses administrations de qui dépendait le succès de nos négociations et que les comptes très divers du prêt-bail furent apurés, nous nous concentrâmes sur l'avenir. Ce que j'exposai du plan fut accueilli avec un si grand intérêt que nous fûmes plongés bientôt dans un climat de coopération active dans lequel la modernisation de la France devenait un objectif commun au prêteur et à l'emprunteur : chacun se sentait concerné par le succès de l'entreprise, attitude qui est assurément à l'avantage de toutes les parties, mais que l'on oublie trop souvent dans les négociations où le gain se mesure à ce que l'un emporte sur l'autre.

Jour après jour, nous évaluâmes les chances que le plan donnerait au redressement rapide de la production et des exportations françaises. Au-delà des garanties financières qu'elles offraient au prêteur, ces chances étaient aussi celles d'une certaine conception de la renaissance économique et politique en Europe. Plus nous serions en mesure de convaincre nos partenaires, meilleures seraient les conditions de l'accord final. Aussi fûmes-nous amenés, par un échange continu d'informations à travers l'Océan, à préciser les premières orientations que j'avais apportées avec moi, de sorte que le plan se trouva considérablement avancé lorsque je revins à Paris où les commissions de modernisation avaient été stimulées par nos questionnaires incessants.

Quel était le montant des crédits nouveaux que nous espérions obtenir une fois réglées les dettes du passé? Léon Blum n'eut pas peur d'exposer au Congrès les chiffres impressionnants auxquels nos calculs avaient abouti : « Nous entrons dans une période transitoire après laquelle nous espérons parvenir à un équilibre satisfaisant de notre balance des comptes et pendant laquelle nous aurons à importer en France les produits nécessaires à la modernisation du pays. Il apparaît que le montant global de nos importations sera de l'ordre de onze milliards de dollars, dont cinq seraient en provenance des États-Unis. Pour les couvrir, nous ferons flèche de tout bois, nous emploierons jusqu'à l'extrémité ce qui peut nous rester encore d'or et de devises. Nous développerons au maximum nos exportations. Même après cela, il subsistera un déficit total, pour une période de cinq ans, de l'ordre de trois milliards de dollars. Ce déficit serait à peine réduit si nous renoncions, contre toute sagesse, à notre programme de modernisation – car il est bien clair qu'alors nos exportations tomberaient dans la même mesure que nos importations : c'est là le problème que je vous demande d'examiner avec nous dans son ensemble et sous tous ses aspects. »

Cet appel direct et franc fit impression, mais si l'impression fut plutôt

favorable, au lieu de nous aliéner les représentants des contribuables américains revenus au *business as usual*, c'est bien parce que simultanément nous présentions un programme d'action audacieux pour ces cinq années de déficit. Un autre avantage du programme est qu'il permettait d'envisager un échelonnement de l'aide. Car il n'y avait aucune chance, je le savais, d'obtenir d'un seul coup des crédits massifs. Il faudrait revenir d'année en année et faire la preuve de notre effort. A mesure que les termes de l'accord se précisaient, Léon Blum ne cachait pas sa déception. « Je n'ai pas dû faire assez appel au sentiment », se reprochait-il. Je le rassurai, il avait fait tout le possible. L'accord ne pouvait pas excéder les réalités du moment, qui n'était plus celui du sentiment, et il fut dans l'ensemble, si l'on additionne toutes ses clauses, un geste politique d'une grande largesse. Il effaçait en effet, avec le solde du prêt-bail, le principe même des dettes de guerre qui empoisonnent la paix. Des trois milliards et demi de dollars de créances comptabilisées, les Américains acceptaient d'annuler les trois quarts au titre des services rendus par nous. Ne restaient à notre charge que quatre cent vingt millions, solde de notre dette, à rembourser en trente-cinq ans, pratiquement sans intérêt. Trois cents millions de dollars nous étaient prêtés pour acheter à bas prix des surplus américains. Ainsi était apurée définitivement notre part de charges dans notre propre libération.

Restait le fardeau de l'avenir. Il ne pouvait être soulagé d'un seul coup et dans les mêmes proportions. Le 28 mai, le directeur de l'Export-Import Bank nous annonça qu'il ouvrait à la France un nouveau crédit de six cent cinquante millions de dollars, destinés à des achats d'équipements et de matières premières. En même temps, nous étions assurés de recevoir un prêt de cinq à six cents millions de dollars de la Banque internationale pour la reconstruction. De plus, soixante-quinze *liberty ships*<sup>2</sup> nous étaient cédés à crédit – un accroissement de cinquante pour cent de notre marine marchande. L'ensemble de ces facilités était évalué à un milliard et demi de dollars. Elles ne couvraient qu'en partie les besoins évalués grossièrement jusqu'en 1950. Mais tel n'était pas, dans mon esprit, le but de notre mission. Ce que j'étais venu chercher, et ce qui était acquis, était l'assurance que nous pouvions commencer le plan sans crainte de rupture. Une fois en route, sa propre dynamique créerait les conditions matérielles intérieures et extérieures de son accomplissement.

Ces semaines passées avec Léon Blum ajoutèrent à l'amitié qu'il me témoignait, et à l'admiration que je lui portais, un sentiment d'attachement partagé. Son autorité morale, qui s'étendait bien au-delà des militants de son parti politique, était sortie grandie de la guerre et de sa captivité. Mais elle était innée et avait sa source dans sa profonde humanité. Il savait établir le lien direct

avec les êtres, et il les aimait. Eux le sentaient, et il ne faut pas chercher plus loin le secret du pouvoir qu'il exerça sur ses contemporains. Peut-être avait-il trop de qualités diverses. « Je vous envie de pouvoir vous concentrer, me disait-il. Moi je ne peux pas m'empêcher de m'intéresser à tout ce qui passe. » Je n'aurais su dire si sa politique était meilleure ou moins bonne dans l'ensemble que celle des autres. Mais je savais qu'il détenait la capacité et le pouvoir de la faire selon sa conscience, et d'entraîner les gens avec des sentiments nobles et généreux. On ne peut demander beaucoup plus à un homme d'État.

Revenu à Paris, il défendit avec chaleur le plan que nous lui avions patiemment expliqué et dont il parlait maintenant mieux que nous, comme cela se produisait souvent avec les hommes politiques. Après le vote à l'Assemblée des accords de Washington, il écrivit un éditorial du *Populaire* dont la conclusion exprimait admirablement tout le problème du moment : « Voulons-nous, ou non, mettre la France libérée au pair de la science et de la technique modernes? Ou bien n'envisageons-nous pour elle, dans l'avenir, qu'une vie chiche de médiocrité et de routine? Voilà le choix qui se pose pour notre pays. Qu'on note bien que l'économie française, même gérée chichement et médiocrement, ne pourrait pas se priver d'importer sans se condamner à l'asphyxie et à la mort. Pour importer, il faut pouvoir exporter. Pour exporter, il faut pouvoir produire dans des conditions à peu près comparables à celles des autres productions concurrentes, c'est-à-dire qu'il faut refaire et moderniser. Ainsi tout se tient, tout se commande, et l'on aboutit toujours à la même conclusion. Seulement, suivant que l'un ou l'autre choix prévaut, que l'un ou l'autre état d'esprit prédomine, la tâche nécessaire en tout état de cause sera entreprise avec vaillance, décision et hardiesse, ou bien avec une certaine prudence timorée, méticuleuse et lésineuse. Dans un cas, on pourra rallier autour d'elle la confiance et la collaboration ardentes du pays; dans l'autre, elle se traînera lentement, obscurément, au milieu de l'indifférence et du scepticisme publics. »

Ce qui peut paraître aujourd'hui un morceau de littérature quelque peu lyrique était alors la simple description clinique de l'impitoyable réalité de la première année de la paix. Le choix même des mots correspondait aux vrais choix de civilisation qui s'offraient à la France : « Hardiesse ou médiocrité. » Nous exprimions cela dans une formule très proche : « Modernisation ou décadence », qui devint pour plusieurs années la devise du plan. Derrière ces mots, chacun sentait une situation concrète qu'il pouvait vivre dans son existence quotidienne.

Les Français crurent Léon Blum lorsqu'il affirma, en réponse à des accusations du parti communiste, que l'accord ne comportait aucune clause politique cachée. En réalité, nous avons dû faire une concession sur un point, mais ce point n'avait rien de secret puisqu'il était au contraire pour Byrnes un titre de gloire auprès des électeurs californiens : la France élargirait son quota d'importation de films de Hollywood. Les communistes, qui devenaient plus agressifs à mesure que le calendrier électoral s'accélérait, attaquèrent vigoureusement cette annexe de l'accord. Ils faisaient campagne au même moment pour une augmentation des salaires qui fut décidée peu après, en juillet, dans la grande conférence dite du « Palais-Royal ». L'interminable course entre les salaires et les prix était engagée.

A l'égard du plan, cependant, l'attitude des communistes et de la C.G.T. demeurait exemplaire. Leur volonté de participer à l'effort de reconstruction du pays était affirmée et soutenue. L'appel à la production lancé par Thorez à Albi avait été largement suivi. Mais aucun progrès ne pouvait être réalisé sans augmenter la durée réelle du travail au-delà des quarante heures légales. Le président de la commission de la main-d'œuvre du Plan était un secrétaire confédéral de la C.G.T., Tollet, qui avait joué un grand rôle dans la libération de Paris. Quand il fut placé en face des chiffres qui exprimaient la réalité française, il n'hésita pas à préconiser lui-même la semaine effective de quarante-cinq heures et si l'on ne retrouva pas le rythme des quarante-huit heures, ce ne fut pas en raison de la résistance des syndicats, mais parce que les ressources de l'industrie étaient insuffisantes.

Benoît Frachon faisait partie du conseil du Plan et, à ce titre, je le rencontrais rue de Martignac, ou bien j'allais le voir à la C.G.T. Nos relations personnelles étaient bonnes et je me souviens de soirées de travail chez moi à la campagne où j'avais plaisir à parler de toutes choses avec cet homme de grande expérience. Aussi longtemps que nous eûmes ensemble la même préoccupation essentielle, le relèvement de l'économie française, je trouvais en Frachon un partenaire coopératif et ouvert à la discussion. Mais ces rapports faciles, je le constatai bientôt, étaient fonction de circonstances politiques qui ne laissaient pas à l'homme le libre choix de son comportement personnel. Lorsque les communistes décidèrent de durcir leur opposition et avant même que la C.G.T. n'éclatât en décembre 1947, leurs représentants au plan prirent peu à peu leurs distances, et le jour vint où, sans qu'il eût été question de rupture, ils cessèrent de



venir. C'est ainsi que je perdis de vue insensiblement Benoît Frachon, et un autre homme de valeur avec lequel j'entretenais d'excellentes relations depuis Alger, François Billoux. Ce dernier était ministre de la Reconstruction au moment où se posèrent les grands choix, et pressé par l'opinion publique, investi par ses services, il eût pu réclamer pour le logement une priorité absolue. « Cette politique serait irrationnelle, lui dis-je. Utiliser tout de suite pour la reconstruction nos ressources disponibles serait la freiner à bref délai et peut-être pour plusieurs dizaines d'années. Il faut d'abord reconstituer solidement les industries de l'acier et du ciment. Reconstruction et modernisation ne doivent pas être opposées l'une à l'autre. Au contraire, elles se commandent. » Non sans courage, Billoux fit sienne cette option fondamentale.

Mon expérience avec les communistes se sera limitée à cette période relativement courte, mais décisive, pendant laquelle tout était subordonné à des impératifs immédiats et indiscutables de production. En 1948, le plan était la politique de la France, et autour de sa nécessité largement reconnue parce que inlassablement expliquée, l'accord de tous s'était établi. Mais les préoccupations électorales et les luttes idéologiques n'attendirent pas pour refaire surface que cette unanimité dans l'effort eût porté tous ses fruits, et l'exécution du plan fut bientôt gênée par les conflits sociaux et l'inflation. A partir du printemps 1947, nous ne pouvions plus compter sur les communistes pour faire respecter les disciplines nécessaires et mes interlocuteurs habituels au parti devinrent introuvables. La politique avait introduit un point de vue incompatible avec les règles qui étaient celles du plan : la recherche d'un intérêt commun et l'acceptation des décisions communes. Certes, j'ai toujours rencontré des résistances politiques venant d'horizons divers, mais aussi longtemps que la discussion reste ouverte, je les respecte et fais ce qu'il faut pour les surmonter. Ce n'est pas la politique des communistes qui m'a le plus gêné, c'est leur refus de discuter. Grâce à Pierre Le Brun, la C.G.T. resta présente dans les commissions quelque temps encore et nous n'eûmes pas à constater une rupture : il cessa lui aussi un jour de venir, mais le plan était alors solidement installé dans la pratique française.

L'année 1946 fut celle de l'élaboration des grands programmes de modernisation et, comme tout devait marcher de pair, l'activité fut intense rue de Martignac où convergeaient sans cesse les travaux menés simultanément par les trois cent cinquante membres des commissions et les cinq cents des sous-

commissions. Hirsch et Marjolin réunissaient les rapporteurs, confrontaient leurs propositions : ils savaient mieux que moi comment agencer les programmes et je ne prétendais pas rivaliser avec eux ni avec les experts dans les matières techniques et les chiffres. Mais l'objectif général et les ordres de grandeur étaient mon affaire. J'avais la vue d'ensemble. Les industriels, les ingénieurs, les syndicalistes croyaient toujours en savoir plus que moi sur ce qui était possible : ils avaient raison dans leur branche et plus souvent tort dans le contexte général. Le plus difficile n'était pas de m'en assurer, mais de les convaincre. Cette année 1946, nous ne prîmes pas de vacances. Au fur et à mesure que les conclusions des commissions se coordonnaient dans un va-et-vient constant d'informations – elles ne tinrent pas moins de cent soixante réunions –, mes collaborateurs avançaient la rédaction d'un rapport de synthèse qui, incessamment ajusté, trouva sa forme finale en novembre 1947.

Ce rapport de deux cents pages demeurera pendant cinq ans un instrument de référence pour l'économie française, moins par ses prescriptions techniques qui devaient être adaptées pour tenir compte des conditions changeantes que par son dispositif qui assurait précisément sa souplesse en même temps que ses exigences de base et sa permanence. En fait, il se réduisait à mes yeux à quelques pages de méthode, voire à une seule, la page 33 que personne n'était censé ignorer, sinon en entrant, du moins en sortant de mon bureau. Ce qu'il fallait qu'on se mît dans la tête était que si le plan fixait des objectifs de production et d'activité pour 1950 à la mesure des ressources estimées disponibles, en tout état de cause les six programmes fondamentaux, ceux des activités de base, devaient être adoptés dès maintenant jusqu'en 1950. Eux seuls étaient impératifs. Bien entendu, il faudrait se procurer les ressources d'énergie, de métaux, de devises et de main-d'œuvre, et les utiliser dans le cadre des objectifs généraux. Aucune forme de dirigisme n'était prévue, mais les réglementations existantes – allocations de matières premières et crédit – donnaient au gouvernement des instruments d'incitation et de contrôle assez forts. Pourtant, ce n'est pas sur ces instruments que je comptais le plus. D'abord, parce qu'ils n'étaient pas directement entre mes mains, mais au pouvoir des administrations qui, bien que liées par le plan, n'en acceptaient pas volontiers la prééminence. Ensuite, et surtout peut-être, parce que je continuais à croire que rien n'est efficace autant que la persuasion.

J'en étais certain maintenant, le plan ne serait mené à bien que par les méthodes mêmes qui avaient permis son élaboration. « Ces méthodes, écrivais-

je, devront s'inspirer de celles adoptées pour établir les propositions faites dans le présent rapport : à une œuvre collective, il faut une organisation collective et une consultation collective constantes. » Je suggérai de rendre le plan permanent dans sa forme et dans sa dimension actuelles, et cet organisme nouveau mais déjà indispensable, modeste et tentaculaire, qui ne prenait la place de personne, mais s'imposait à tous, devint une véritable institution de fait. « Le plan, écrivais-je, est essentiellement une méthode de convergence dans l'action et le moyen pour chacun de situer son effort par rapport à celui de tous. Il est autant un plan d'orientation que de direction. » C'est à la page 101 du rapport, qu'apparaît pour la première fois la notion d' « économie concertée » qui a fait fortune. Je ne l'ai pas acceptée avec enthousiasme, mais je voyais que Hirsch y tenait beaucoup. Je finis par comprendre pourquoi lorsqu'il m'apprit qu'il jouait en famille de la musique de chambre. C'était le violoniste et non l'économiste qui avait choisi cette formule. Je m'y ralliai lorsque quelqu'un nous rappela que Péguy parlait des Français comme d'un « peuple inconcerté » : il fallait effacer cette légende. « Les Français qui naissent aujourd'hui et ceux qui naissaient au temps de notre puissance sont les mêmes, dis-je. Mais au temps de notre puissance, nous étions les modernes de l'époque. Il ne tient qu'à nous de le redevenir. D'ailleurs, nous n'avons pas le choix. La modernisation n'a d'autre alternative que la décadence. »

Comme toujours, je me répétais et je ne laissais à mes visiteurs d'autre choix que de me croire. Autant que par le poids de ses rapports, c'est par le martelage d'idées simples, peu nombreuses, largement diffusées, que le plan devint l'affaire de la nation. La clé de cette grande entreprise est peut-être dans une phrase de l'introduction qui parut d'abord surprenante : « La modernisation n'est pas un état de choses, c'est un état d'esprit. » Les Français n'avaient ni l'un ni l'autre, mais il était évident qu'ils ne retrouveraient et ne garderaient leur richesse, leur influence passées que s'ils acquéraient, dans le travail, une attitude d'hommes modernes. Par où commencer? Nous ne pouvions guère nous tromper, je l'ai déjà dit, en nous attaquant aux grandes pénuries d'énergie, d'acier et de matériaux de construction. Pour l'agriculture, nous choisîmes le machinisme agricole parce que, disait Hirsch, « un agriculteur sur un tracteur ne pensera jamais plus comme un agriculteur derrière un cheval ». Outre que ces priorités n'étaient pas contestables, l'idée même de priorité était un puissant levier psychologique. Et, surtout, il était plus urgent de commencer que de s'interroger sans fin sur les premiers pas à faire : les erreurs seraient corrigées en cours de route parce que la souplesse était dans la nature du plan. Certains regrettaient qu'il ne fût pas plus dirigiste. Quelle en est la philosophie? me demandait-on. «

La réponse est simple. Elle se trouve dans la vie même avec ses incertitudes, ses espoirs, dans ses ajustements constants et ses déceptions, mais dans sa continuité et finalement jusqu'à l'accomplissement certain, à condition de ne pas s'abandonner. Le plan est une création continue. »

Cet empirisme ne m'empêchait pas d'être très vigilant, au contraire, puisqu'il n'y avait aucun automatisme dans l'exécution des programmes. Le rapport de novembre 1946 était ponctué d'avertissements graves : « Nous ne disposons que d'un court répit... Une fois les crédits extérieurs épuisés, notre indépendance économique passera par notre capacité d'exporter, donc de produire à des prix concurrentiels. » Mais le danger immédiat était celui de l'inflation. Entre juillet et décembre 1946, les prix intérieurs avaient augmenté de cinquante pour cent : « De toutes les conditions nécessaires à la réalisation du plan, il n'en est pas de plus fondamentale que la stabilisation des prix et de la monnaie. » Dès lors, il devint clair que je ne pourrais limiter mon action à la gestion d'un plan qui était si étroitement dépendant de la politique économique du moment, en même temps qu'il en conditionnait l'avenir. Nous serions conduits à intervenir, bon gré, mal gré, dans les affaires de gouvernement. On me croira si je dis que je ne prenais nul plaisir à harceler de notes et de coups de téléphone les ministres et les hauts fonctionnaires qui durent s'habituer à cette gêne de tous les instants. Ils se disaient qu'il y avait là un effet de mon tempérament insolite, alors que l'insolite, à mes yeux, eût été de ne pas réagir à la rapide dégradation des équilibres du pays. Il est vrai que la plupart de ces hommes, et ceux qui leur succédèrent, surmontaient vite leur premier réflexe d'impatience et tenaient le plus grand compte de nos avis. Cependant, aucun ne trouva jamais tout à fait naturelle ma méthode de travail qui transgresse les hiérarchies et bouscule les routines lorsqu'il le faut. Or, il le faut dans les circonstances de crise où la nécessité nous presse d'intervenir.

La crise française, au moment où nous lançons le plan, n'était plus seulement dans les destructions de la guerre et les retards de l'équipement. Elle était aussi dans l'instabilité monétaire et l'instabilité politique montantes. C'est le 27 novembre que notre rapport est présenté au conseil du Plan, présidé alors par Georges Bidault. L'accord des ministres ainsi que des organisations professionnelles et syndicales est unanime. Mais le lendemain même, le gouvernement Bidault cède la place à un gouvernement Blum, socialiste homogène, qui adopte le plan le 14 janvier. C'est enfin un gouvernement de coalition Ramadier qui, à partir du 17 janvier, sera chargé de l'appliquer. Cette grande agitation n'avait pas que des inconvénients. Elle nous donnait l'occasion de faire réaffirmer à chaque débat d'investiture l'engagement national du plan et,

par le fait même, d'y associer le Parlement. Combien de déclarations ministérielles n'avons-nous pas rédigées rue de Martignac en espérant que quelques phrases au moins en seraient retenues? Quel leader parlementaire n'avons-nous pas essayé de convaincre avant chaque débat? Les gouvernements changeaient, nos idées s'incrustaient. L'essentiel était pour nous de ne pas être remis en question à tout instant. Léon Blum m'avait promis de garder le plan à la présidence du Conseil. Il oublia sa promesse. Je lui présentai ma démission. Une fois de plus, tout rentra dans l'ordre. J'ai connu dix présidents du Conseil, et livré autant de batailles. L'instabilité ministérielle était un mal pour la France, mais guère plus qu'une gêne pour le plan. Dans les vingt années qui suivirent, trois commissaires au Plan virent passer vingt-huit gouvernements.

Par la vertu de son adoption, le plan était devenu vraiment l'affaire de tous. Les syndicats communistes et chrétiens, la C.G.T. et la C.F.T.C., les fédérations agricoles de la C.G.A. et les industriels du C.N.P.F. acceptaient ses objectifs et en recommanderaient l'application à leurs adhérents. En particulier, les conclusions de la commission de la main-d'œuvre passaient dans les faits, et les quarante-huit heures seraient la semaine normale : ce décret n'eût jamais été applicable s'il n'avait été accepté par les travailleurs. Il fut un facteur capital du relèvement français. La mise en route des six programmes de base était impérative pour les administrations concernées, et contractuellement acceptée par les entreprises. Pour l'année 1947, les travaux étaient aussitôt engagés : le barrage de Donzère-Mondragon, le train à bandes d'Usinor, l'aménagement de la vallée du Rhône allaient ouvrir spectaculairement la voie à la modernisation de l'industrie et de l'agriculture. « Directement ou indirectement, c'est plus de trente pour cent de l'activité française qui est mise immédiatement en route vers les objectifs de 1950 », pouvions-nous annoncer. Encore fallait-il que les équilibres économiques fondamentaux tinssent bon.

Or, ils sont déjà menacés. Le 1<sup>er</sup> janvier 1947, Léon Blum décrète une baisse autoritaire de cinq pour cent des prix, vain effort pour enrayer le flot de l'inflation nourri par le déficit budgétaire, le gonflement de la masse monétaire consécutif aux hausses des salaires. Tout au long de l'année, les défenses mises

en place cèdent les unes après les autres. C'est non seulement le plan qui est en danger, mais le moral du pays qui est sapé. Le marché noir, la spéculation, l'évasion des capitaux, l'arrêt des investissements productifs nous ramènent des années en arrière. Il faut agir, mais comment? Les économistes formés aux théories classiques sont sans voix et le gouvernement attend quelque miracle. Une récolte de blé désastreuse, la plus faible depuis cent cinquante ans, après les gelées de l'hiver, ajoute aux difficultés. Si le remède n'est pas en vue, du moins devons-nous essayer de mesurer l'étendue de la menace et localiser ses points chauds.

Un jeune normalien vient d'entrer dans l'équipe du plan. Il a été le collaborateur de François Perroux et a conseillé la C.G.T., après avoir ajouté à son agrégation de philosophie l'enseignement des prestigieux économistes de Princeton : Pierre Uri a trente-cinq ans et une réputation de dialecticien sans égal. La jeunesse admire ses articles brillants dans *Les Temps modernes*. Mais il a autre chose de plus solide et de plus rare à mes yeux : une capacité exceptionnelle d'imaginer des solutions neuves et rigoureuses aux problèmes les plus complexes. Son esprit aborde les difficultés techniques par un biais souvent inattendu, les pénètre jusqu'au cœur, là où tout est simple : mais encore faut-il avoir franchi l'enchevêtrement de détails dans lesquels se perdent comme à plaisir la plupart des gens très intelligents. Uri est supérieurement intelligent. Il me rapporte des aperçus fulgurants, que je dois souvent éteindre quelque peu pour qu'ils n'éblouissent pas plus qu'ils ne convainquent. Sa belle mécanique intellectuelle a, dans les premiers temps, de la peine à se laisser enfermer dans le cadre utile du bon sens. Mais qu'importe! c'est lui qui doit dénouer le nœud inextricable de la crise française, grâce aux instruments d'analyse économique les plus modernes qu'il a assimilés et à la faculté de synthèse qui lui est personnelle.

Je compris que si je donnais à Pierre Uri la possibilité d'enquêter sur les comptes publics et privés, il serait à lui seul capable d'appréhender tout le problème des ressources et des besoins globaux du pays. Nous aurions la *balance sheet* où nous lirions les écarts dans lesquels s'introduit l'inflation. Nous pourrions même en déduire les remèdes. Mais quel serait le dynamisme d'un tel travail mené en solitaire, qui l'adopterait pour en faire un programme national? Au contraire, si nous le conduisions selon les méthodes du plan, si nous y associions dès l'origine tous les groupes intéressés, ses conclusions seraient automatiquement comprises et acceptées. Je m'employai à constituer sous ma présidence une commission dite « du Bilan » où figuraient notamment Le Brun, Brousse et Ricard, ainsi que François Bloch-Lainé, directeur du Trésor, assistés

de plus de soixante de leurs collaborateurs de la C.G.T., de la C.G.A., le patronat et l'administration. Uri en était le rapporteur omniprésent. Un décret du 1<sup>er</sup> octobre 1947 mit en route cette enquête sans précédent en France. Au début de décembre, je pus présenter au gouvernement cent pages d'un rapport d'une grande rigueur intellectuelle et d'une grande limpidité, qualités qui vont de pair comme Uri l'avait compris après quelques mois passés avec nous.

L'écart inflationniste pour 1948 que faisait ressortir le premier bilan national était impressionnant. Mais plus importants que les chiffres étaient la méthode suivie et l'exercice auquel étaient rompus maintenant les responsables de l'économie française. Une fois de plus, la *balance sheet* entraînait nécessairement l'action, et comme le devoir d'agir appartenait à ceux qui avaient participé à l'enquête et souscrit à ses conclusions, la décision était à la fois implicite et inéluctable : il fallait faire disparaître l'écart. Augmenter les ressources était difficile, comprimer la demande était possible. Pour cela, on n'avait besoin que de courage. René Mayer à la tête du gouvernement et Robert Schuman aux Finances surent faire voter le 16 janvier 1948 la loi sur le prélèvement exceptionnel – complétée par un emprunt libératoire –, puis le blocage des billets de cinq mille francs. En même temps, le franc était dévalué de quatre-vingts pour cent. Je dois dire que le mérite d'avoir préparé ces mesures ne saurait se comparer à celui de les avoir fait voter, ce qui fut une dure épreuve pour René Mayer.

La même loi avait créé, à ma demande, un Fonds national de modernisation et d'équipement, destiné à financer sans discontinuité, et sans inflation, les investissements du plan. Si j'obtins que le tiers du prélèvement exceptionnel y fût versé, je me heurtai à une résistance qui ne fut jamais surmontée du ministère des Finances pour que ce fonds eût une véritable autonomie dans le budget français. Mais nous étions en train de gagner une bataille autrement importante, celle de l'affectation au Fonds de la contre-valeur en francs des dons au titre du plan Marshall. L'avenir du « plan Monnet » était donc assuré jusqu'en 1952 quant à son financement intérieur, comme il l'était dans ses approvisionnements extérieurs grâce à la même source de crédits qui furent doublement providentiels pour la France, comme on va le voir.

<sup>1</sup> Groupes de travail.

<sup>2</sup> Cargos.





## 11.

### L'Europe se cherche

#### **Le plan Marshall**

Tout allait-il être compromis au moment où tous les efforts étaient enfin conjugués pour arrêter le déclin de l'économie française, et allions-nous manquer de l'essentiel deux ans après avoir cru toucher le fond de la détresse matérielle? L'année 1947 aurait dû être celle de la fin des grandes pénuries, et, si austère qu'il fût dans l'immédiat, le plan avait promis une amélioration rapide des niveaux de consommation en même temps qu'il organisait un avenir de prospérité. Sa méthode était au point et rien dans ses mécanismes ne contrariait un déroulement auquel la nation tout entière se sentait associée, comme nous l'avions voulu et comme nous y étions aidés par les forces vives du pays. Les obstacles ne pouvaient venir que d'accidents dont certains étaient prévisibles, tandis que d'autres nous surprirent. Ainsi, nous savions que nous aurions à surmonter des difficultés transitoires de paiements extérieurs, car les crédits obtenus par les accords Blum-Byrnes ne suffisaient pas pour attendre le moment de l'indépendance. Mais nos ressources en dollars fondaient à un rythme alarmant, car il fallut acheter du blé américain pour remplacer la récolte perdue pendant l'hiver, ce qui coûta deux cents millions de dollars au lieu de trente prévus, augmenter les importations de charbon, et supporter la hausse des prix aux États-Unis. En juin, les règlements se firent avec l'encaisse or de la Banque de France; en août, les importations non essentielles furent coupées. Un nouveau prêt américain fut vite consommé.

Cette situation dramatique n'était pas spéciale à la France. L'Angleterre elle aussi avait épuisé ses ressources et, dès février 1947, dans un réflexe brutal, arrêté net son aide à la Grèce et à la Turquie, pays dont elle avait cru pouvoir prendre la charge en 1945 : cette démission inattendue transféra du jour au lendemain aux États-Unis une responsabilité directe sur une zone européenne. Truman n'hésita pas un instant et manifesta à cette occasion la capacité de décision qui allait caractériser sa présidence. Il demanda des crédits et des armes

pour la Grèce et la Turquie. « Nous devons entreprendre une action immédiate et résolue », déclara-t-il à un Congrès redevenu hostile à tout engagement financier et militaire. « Notre devoir est d'aider les peuples libres à travailler à leur propre destinée selon leur propre voie. Je crois que notre aide doit être d'abord économique et financière, essentielle à la stabilité économique et à l'ordre politique. » Tel fut l'énoncé de la doctrine Truman du 12 mars 1947. Elle avait une portée générale et signifiait que les États-Unis empêcheraient que l'Europe ne devînt une zone de dépression à la merci du communisme. Or, le même jour s'ouvrait à Moscou la dramatique conférence des quatre vainqueurs qui vit pendant un mois Marshall, Bevin et Bidault s'affronter avec Molotov sur presque tous les problèmes de la paix, et surtout sur l'Allemagne.

Quand Marshall revint à Washington, il avait compris qu'il n'y aurait plus, pour longtemps, de langage commun avec la Russie de Staline. La « guerre froide » était engagée, l'expression allait bientôt faire fortune. Au même moment, le secrétaire d'État aux Affaires économiques, William Clayton, retour d'un voyage en Europe, fit un rapport secret des plus alarmants : « Il devient évident que nous avons gravement sous-estimé les destructions causées à l'économie européenne par la guerre. Si le remède doit venir de l'Europe elle-même, c'est aux États-Unis de fournir l'aide au départ. » Des informations concordantes persuadèrent Marshall et son assistant Acheson que l'Amérique se trouvait à nouveau et comme en 1941 devant une des grandes responsabilités de son histoire. Dès lors, se reproduisit le phénomène dont j'avais été le témoin quelques années plus tôt à Washington de la maturation intensive d'une idée au sein d'un petit groupe d'hommes, idée qui, au moment choisi par l'exécutif, débouche sur une action vigoureuse. Cette fois-ci, l'affaire fut menée entre cinq ou six personnes dans un total secret et avec une rapidité fulgurante. Marshall, Acheson, Clayton, Harriman, Kennan conçurent une proposition d'une ampleur et d'une générosité sans précédent. Elle nous surprit tous le 5 juin 1947 quand nous eûmes connaissance du discours prononcé par Marshall à Harvard. Le hasard lui avait fait choisir l'occasion du *Commencement Day* de l'université pour inaugurer un nouveau type de relations internationales : aider les autres à s'aider eux-mêmes.

J'avais connu le général Marshall lorsque, chef d'état-major, il appuyait de

toute son autorité la réalisation du *Victory Program*. Peu d'hommes ont été autant respectés que lui, sans doute parce que l'autorité lui était aussi naturelle que la modestie et l'humanité. Lorsqu'elles vont ensemble, ces qualités frappent l'esprit des contemporains et l'histoire des États-Unis offre quelques grands exemples de cette forme de supériorité qui s'impose sans écraser personne. Dans la guerre, Marshall fit preuve d'un certain génie et d'une méthode remarquable, traits qui se retrouvèrent dans son action pour la paix. Roosevelt ne pouvait se séparer de ce grand organisateur, et c'est la seule raison pour laquelle Marshall ne fut pas le héros de la libération de l'Europe. « Je ne dors pas tranquille quand je ne vous sais pas à mes côtés sur le sol américain », lui dit-il, et c'est Eisenhower qu'il désigna après de longues hésitations. Truman fit un diplomate de ce militaire retraité, l'envoya en Chine, puis lui confia le Département d'État où la stratégie de la paix était tout entière à imaginer. Bien qu'il ne connût pas l'Europe, Marshall prit aussitôt la mesure des dangers qui s'y amoncelaient : « Les destructions visibles de la guerre en Europe sont moins graves que la dislocation profonde de tout l'appareil économique. Nous commençons seulement à comprendre que le relèvement sera plus long et plus difficile que prévu. »

Cette constatation lucide n'était pas à elle seule de nature à entraîner une opinion américaine tentée par un retour à l'isolationnisme, et l'administration démocrate devait compter avec un Congrès à majorité républicaine qui comprenait entre autres le puissant sénateur Vandenberg. Marshall ne pouvait demander à ses compatriotes un nouveau sacrifice pour une Europe à nouveau en perdition. Ou du moins devait-il, puisque la situation était bien celle-là, introduire une idée neuve et créatrice. « Je pense que l'initiative doit venir d'Europe, dit-il. Le rôle de l'Amérique ne consiste qu'à offrir une aide amicale pour l'établissement d'un programme européen et à donner ensuite son appui pour l'exécution de ce programme dans la mesure où cela sera nécessaire... Nous ne pouvons plus faire du coup par coup, c'est aux Européens de dire ce dont ils ont besoin. » Ainsi, pour la première fois, la responsabilité de l'effort était partagée, et l'Europe invitée à se réunir pour faire le bilan de ses ressources et de ses déficits. « Ce programme doit être un programme commun, faisant l'accord de la plupart, sinon de la totalité des nations européennes. » Telle était la nature de ce qu'on appela aussitôt le plan Marshall et qui n'était à l'origine qu'une offre américaine de contribution à un effort européen. « La France, répondîmes-nous, n'a jamais perdu de vue la nécessité de concevoir son propre relèvement dans le cadre du relèvement de toute l'Europe. » Bevin et Bidault envoyèrent aussitôt une invitation à Molotov qui arriva à Paris avec une suite de quatre-vingts

experts.

Je ne jouai pas un rôle direct dans cette phase de négociations diplomatiques qui vit le refus des Soviétiques de se lier dans un programme d'ensemble contraire, disaient-ils, à la souveraineté des nations. Ce refus, on le sait, entraîna celui des satellites de l'U.R.S.S. et creusa au cœur de l'Europe une profonde fracture. Les conséquences en furent immenses et durables, mais du moins les seize pays qui se retrouvèrent en juillet 1947 à Paris, à l'invitation de la France et de la Grande-Bretagne, avaient-ils eu le même réflexe de refuser le déclin économique qui conduit à la perte des libertés. Jusqu'à quel point seraient-ils capables de mener un effort courageux et de le mener ensemble, nous le verrions bien. Pour la France, la réponse était toute prête : le plan était la contribution la plus élaborée au programme mis en chantier par le Comité de coopération installé à Paris et pour lequel Marjolin nous quitta, brûlant de donner sa mesure dans une entreprise vaste et complexe où tous ses dons pourraient se déployer. Je ne le vis pas partir sans regret, car le plan en perpétuelle création aurait encore besoin d'intelligences aussi riches que la sienne, mais je devais comprendre qu'à son âge et avec son tempérament il voulût voler de ses propres ailes. Il irait porter non loin de là, dans une entreprise destinée à prolonger la nôtre sur le plan international, et dont le succès nous était essentiel, les connaissances et les méthodes de travail que nous avions mûries ensemble à travers tant d'expériences communes.

On a souvent dit que je m'ingéniais à placer mes collaborateurs dans des fonctions qui constituaient autant de positions avancées pour les combats que je menais, et qu'ainsi j'investissais peu à peu tous les secteurs du pouvoir. Ce n'est pas exact. Je n'ai jamais vu volontiers repartir un de ceux que j'avais fait entrer après beaucoup d'hésitations dans ma petite équipe et qui avait su en partager l'esprit. Je n'aime pas voir changer les visages autour de moi, mais si la nécessité veut que des tâches nouvelles appellent à mes côtés ou au contraire loin de moi des hommes nouveaux, j'en tire les conséquences. C'est pourquoi tout en étant très fidèle à chacun, j'ai dû demander tour à tour le dévouement de beaucoup. Ce sont plus souvent les circonstances que ma volonté qu'on trouve à l'origine des séparations auxquelles j'ai dû me résoudre. Généralement, ces circonstances conduisent mes collaborateurs dans un voisinage administratif et politique utile, mais cela résulte de la nature des choses, et non de mon calcul. Fin 1946, Félix Gaillard s'était fait élire député de la Charente et déjà il était au gouvernement où il veillait au plan, près de René Mayer dont Paul Delouvrier était devenu le directeur de cabinet. Quand Robert Marjolin fut désigné en 1948 par les seize pays secrétaire général de l'Organisation commune qu'il avait contribué à mettre

en place, Étienne Hirsch lui succéda comme commissaire général adjoint au Plan. Finalement, je ne sais pas si le lecteur s'étonnera de voir passer tant de visages divers dans ce livre, ou au contraire de retrouver si souvent les mêmes près de moi.

L'ampleur de l'enquête entreprise par les Seize, la difficulté d'obtenir des données sincères et homogènes ne permirent pas de fournir une réponse complète aux Américains avant la fin de septembre. Aucun pays européen n'avait l'équivalent du plan français qui, dès le premier jour, avait servi non seulement à remplir pour notre part le questionnaire, mais d'abord à en tracer le cadre pour l'ensemble. En dépit d'un travail intense, le remède devrait attendre, alors que le mal empirait. Il fallait anticiper sur l'aide Marshall dont le processus administratif et parlementaire n'était pas même engagé. Fin décembre 1947, Truman signa la loi d'aide intérimaire qui assurait à la France et à l'Italie pratiquement asphyxiées la poursuite de leurs importations essentielles de blé, de charbon, de pétrole et de coton. En même temps, le président américain déposait un projet de loi sur la « reconstruction européenne », mettant à la disposition des seize pays dix-sept milliards de dollars jusqu'en juin 1952. Non sans beaucoup de difficultés et de mérite, le projet fut voté par le Congrès le 3 avril 1948, et, quelques jours après, intervint à Paris la signature de la convention de coopération économique européenne créant l'O.E.C.E. C'était pour des centaines de millions d'hommes l'assurance de disposer de moyens de travail et de matières premières indispensables au relèvement de leur niveau de vie. Mais ce n'était pas la certitude que ce soulagement serait durable. L'indépendance et la prospérité seraient illusoires, et l'illusion serait dangereuse si nous ne mettions pas à profit le répit qui nous était accordé pour apprendre à nous passer d'une aide extérieure. Les facilités qui rendaient la réalisation du plan possible sans à-coup en montraient mieux les exigences : limites dans le temps – son échéance serait repoussée à 1952 –, limites dans les disponibilités, près de trois milliards de dollars pour cinquante mois. Encore fallait-il ne rien gaspiller.

Or, l'inflation pouvait à nouveau tout engouffrer. Les dollars pour les matières premières et les francs pour les investissements étaient également indispensables, mais ils n'étaient pas nécessairement liés. Comment faire pour que l'aide extérieure conditionnât l'effort intérieur? Il y avait un moyen très

simple, qui était d'affecter les francs résultant de la vente des produits reçus gratuitement au financement des travaux du plan. C'était tout le problème de la « contre-valeur » qui nous occupa pendant des mois et dont la solution heureuse a permis de mener à bien la modernisation de la France. Mais, comme toujours, cette solution évidente fut la plus difficile à faire prévaloir. En effet, les Américains demandaient non sans raison que ces francs de contre-valeur fussent stérilisés pour ne pas nourrir l'inflation. De son côté, le gouvernement français – comme tout gouvernement européen – résistait mal à la tentation de les compter en recettes budgétaires. Mais il y avait une forme de dépenses productives qui n'était pas inflationniste, celles qui développeraient les industries de base, moteur du plan. Or, la réalisation du plan n'était-elle pas la garantie offerte aux États-Unis et acceptée par eux que les crédits Marshall serviraient au redressement français?

Cette logique à laquelle j'étais décidé à me tenir fermement n'eût peut-être pas été entendue, si claire fût-elle, sans la chance qui plaça comme interlocuteurs américains à Paris deux hommes d'une clairvoyance et d'une bonne volonté rares, l'ambassadeur David Bruce et son conseiller financier William Tomlinson. David Bruce était déjà un ami pour moi, et le sentiment de confiance qui n'a jamais cessé de nous unir devait, à plusieurs occasions, faciliter bien des règlements politiques. Je pourrais le définir comme un homme essentiellement civilisé, car cette expression générale a un sens précis pour moi : je veux dire par là qu'il tient compte des autres et qu'il écoute les opinions sans chercher à imposer son point de vue, sans s'obstiner à avoir nécessairement raison. Je l'ai toujours vu préoccupé d'abord d'être bien convaincu avant de vouloir convaincre. Cet homme des grandes ambassades et des missions difficiles ne s'enferme pas dans une politique – démocrate, il a servi dans des gouvernements républicains – et ne pense pas à son pays en terme de domination. Il se demande plutôt quelle contribution les États-Unis peuvent apporter aux autres, et lui-même s'efforce d'apporter quelque chose à chacun. Être civilisé, c'est cela.

David Bruce est un ambassadeur de la haute tradition américaine, comme j'en ai connu quelques-uns, qui participe à l'élaboration de la politique qu'il est chargé de représenter au-dehors. Très influent auprès de son propre gouvernement, il n'est pas étranger à la rédaction des instructions qu'il applique. A l'époque, nous travaillions ensemble à rendre le meilleur possible celles qui

avaient trait au plan Marshall et dont était chargé à Paris un jeune représentant du Trésor américain. Tomlinson – notre ami Tommy – avait alors vingt-huit ans et l'air d'un étudiant sérieux. Sa timidité cachait une âme chaleureuse et sa fragilité physique une énergie sans faiblesse. Il se savait depuis l'adolescence atteint d'une grave maladie de cœur, mais ne se ménageait pas. Personne, sinon sa propre exigence, n'eût voulu lui demander l'effort qu'il s'imposa dans ces années de création où il devait jouer un rôle considérable à nos côtés aussi bien qu'auprès de David Bruce : il était de ceux dont la loyauté s'attache à une idée et il pensait spontanément en termes de communauté. En pénétrant dans nos affaires économiques, qui étaient de sa compétence, Tomlinson se convainquit de leur efficacité technique en même temps qu'il découvrit leur portée politique. Il avait en moi une grande confiance et je ne lui cachai rien de nos problèmes puisque son souci était de nous aider à les résoudre au sein de son administration. Il aimait la France où il trouva beaucoup d'estime et d'amitié, comme il devait en trouver plus tard, premier ambassadeur auprès de la Communauté, chez les meilleurs Européens. Il mourut à trente-six ans, usé par son effort. Nous lui devons beaucoup.

En 1948, je n'eusse pas réussi, sans Bruce et Tomlinson, à persuader le gouvernement américain de permettre l'utilisation budgétaire de plusieurs centaines de milliards de francs de contre-valeur, et j'eusse difficilement réussi à convaincre le gouvernement français de les affecter au seul budget d'équipement. Le fait est qu'en 1949, quatre-vingt-dix pour cent des ressources du Fonds de modernisation et, en 1950, cinquante pour cent provinrent de cette source inespérée. L'ampleur de ces montants garantissait que la France atteindrait les objectifs du plan rajustés jusqu'en 1952. Mais, plus encore peut-être, la sécurité qu'un si long effort pourrait être financé sans faute fut un facteur de la confiance que l'économie française reprit en elle-même. L'économie, alors, ce n'était pas seulement un problème de bien-être : c'était la condition de l'indépendance nationale et du maintien de la démocratie.

### **La limite des capacités nationales**

Je me trouvai aux États-Unis en avril 1948. L'objectif officiel de mon voyage était d'obtenir des allocations supplémentaires de blé pour assurer la soudure. Pour connaître ce pays et pour vivre en bonne intelligence avec ses dirigeants et son peuple, il faut y revenir régulièrement et prendre la mesure du changement qui ne cesse de le porter en avant. J'ai quelques idées générales sur l'Amérique et les Américains, elles se sont formées au cours de dizaines d'années de contacts

familiers, mais pour l'action je me fie à mon jugement du moment. C'est l'objet de mes voyages réguliers qui commencent chaque fois par le même rituel de l'amitié d'où je tire mes informations les plus sûres. Là où se traitent les grandes affaires – à Londres, à New York, à Washington –, je vais d'abord voir les hommes dont la première règle est de ne pas se tromper : banquiers, industriels, avocats, journalistes. D'autres me parleront le langage de l'imagination, de l'ambition, de la doctrine, et je tiendrai compte de leur influence, mais j'ajusterai mon jugement sur la sagesse des grands praticiens.

André Meyer est de ceux-là depuis quarante ans. A chacun de mes voyages, je le retrouvais, ainsi que Pierre-David Weill, George Murnane, Floyd Blair, Dean Jay. La dimension des choses qu'ils géraient dans leurs banques les portait à voir loin. Je ne manquais pas d'aller prendre les avis de Felix Frankfurter jusqu'à sa mort en 1965. Je revoyais également dans leurs cabinets d'avocats Dean Acheson et George Ball, dans leurs universités Robert Bowie, Walt et Gene Rostow, et McGeorge Bundy. Ils n'étaient jamais loin des affaires publiques et du gouvernement où les circonstances pouvaient les appeler d'un moment à l'autre. Enfin, je tirai le plus grand profit de mes conversations avec mes amis Phil et Kay Graham, Walter Lippmann, Joe Alsop, James Reston, David Schoenbrun, Robert Kleiman : sans doute, ces personnages de la presse obtenaient-ils de moi des informations sur l'Europe d'où j'arrivais, mais en retour ils m'apportaient beaucoup grâce à la vision très large qu'ils avaient dans ces postes d'observation reliés au monde entier que sont le *Washington Post*, le *New York Times* et la C.B.S.

Pendant que j'étais à Washington cette année-là, fut établie et signée à Paris la convention créant cette organisation qu'on devait appeler O.E.C.E.<sup>1</sup>. Quand je pris connaissance de cet accord, je vis la faiblesse congénitale d'un système qui ne dépassait pas le stade de la simple coopération intergouvernementale. Une seule ligne d'un certain article 14 ruinait toute forme d'action commune. Dans une lettre, je fis part de mes réflexions à Georges Bidault :

« L'effort des différents pays, dans les cadres nationaux actuels, ne sera pas à mon avis suffisant. En outre, l'idée que seize pays souverains coopéreront effectivement est une illusion. Je crois que seule la création d'une *fédération* de l'Ouest, comprenant l'Angleterre, nous permettra en temps voulu de régler nos problèmes et finalement d'empêcher la guerre. J'en sais toutes les difficultés – peut-être l'impossibilité, mais je ne vois pas d'autre solution, si le répit nécessaire nous est accordé. »

Si cette idée s'était à nouveau imposée à moi avec force, ce n'était pas en



raison des insuffisances de l'effort fait à Paris – je n'en attendais pas beaucoup –, mais en conclusion de ce que je venais de voir en quelques semaines aux États-Unis après deux ans d'absence. Dans une autre lettre, à Robert Schuman celle-ci, j'écrivais :

« Ce pays est toujours animé par une force dynamique qui vient de la nature même de chaque individu. L'Amérique est en marche, mais elle n'est ni réactionnaire ni impérialiste. Elle ne veut pas la guerre, mais elle la fera si c'est nécessaire. Sa résolution sur ce point est très ferme. Mais pas une résolution aveugle. Une transformation s'est produite ici récemment : on est parti de la préparation pour la guerre, on en est à la préparation pour empêcher la guerre, et maintenant se dessine l'idée d'une possibilité de détente. »

Si accoutumé que je fusse au tempérament américain, une telle volonté d'action, une telle impatience de voir l'Europe convalescente marcher d'elle-même m'inquiétaient comme une source de déséquilibre et de malentendus futurs. Et je revenais, à l'intention du président Schuman, sur cette idée qui cheminerait souterrainement pendant deux années encore :

« Je ne peux pas m'empêcher d'être frappé de la nature des relations qui risquent de s'établir entre ce grand pays dynamique et les pays d'Europe s'ils demeurent dans leur forme et leur mentalité actuelles : il n'est pas possible, à mon avis, que l'Europe demeure « dépendante » très longtemps et presque exclusivement, pour sa production, des crédits américains, et pour sa sécurité, de la force américaine, sans que des conséquences mauvaises se développent ici et en Europe.

« Toutes mes réflexions et mes observations m'amènent à une conclusion qui est maintenant pour moi une conviction profonde : l'effort des pays de l'Europe de l'Ouest pour être à la mesure des circonstances, du danger qui nous menace et de l'effort américain, a besoin de devenir un effort européen véritable que seule l'existence d'une *fédération* de l'Ouest rendra possible. »

Pas d'effort européen véritable sans fédération de l'Ouest, mais en même temps pas de fédération qui ne prenne appui sur un tel effort. Par où commencer puisque les deux perspectives semblaient n'en faire qu'une? C'est la question qu'allaient se poser des hommes de plus en plus nombreux qui renouaient fiévreusement les fils de la vieille tradition fédéraliste européenne, tranchés à chaque guerre. Ces hommes appartenaient pour la plupart à des mouvements politiques et croyaient sincèrement que l'union résulterait de la rencontre des bonnes volontés. Ils préparaient, au moment même où j'écrivais ces lignes à Bidault et à Schuman, un grand congrès à La Haye présidé par Churchill et où se

retrouvèrent en mai beaucoup de nos amis : Eden, lord Layton, Macmillan, Van Zeeland, Paul Reynaud, Mitterrand, P.-H. Teitgen, François-Poncet. Et aussi des inconnus : un homme politique allemand, Konrad Adenauer; un professeur de Francfort, Walter Hallstein... Dans la grande confusion d'idées caractéristique de tels rassemblements, on eût pu, j'en suis sûr, discerner quelques lignes d'action fécondes mélangées à beaucoup de rêve. Mais j'avoue que je n'y prêtai pas grande attention, et l'enlissement des résolutions enthousiastes qui devaient aboutir un an après à la formule du Conseil de l'Europe me confirma que cette voie conduisait à une impasse.

Mais les voies plus pragmatiques ouvertes par l'O.E.C.E. ne déboucheraient pas davantage sur des perspectives d'unité, car il était stipulé que chacun pouvait se soustraire aux décisions qui le gênaient : c'était le contraire de l'esprit de communauté. Toutefois, la coopération, si on la prenait pour ce qu'elle était, avec ses limites, serait un facteur de progrès pour l'économie européenne trop cloisonnée. L'abolition des contingentements, puis l'institution d'accords de paiement faciliteraient et stimuleraient les échanges, et une meilleure connaissance des ressources et des objectifs du voisin permettrait à chacun de mieux orienter son propre effort. Demander plus à un système qui n'impliquait aucune délégation de souveraineté eût été illusoire, et très vite l'O.E.C.E. s'enferma dans son cadre technique qui survécut au plan Marshall parce qu'il sut être une somme d'informations utiles à tous. Je compris que pas plus l'organisation intergouvernementale installée à la Muette que les réunions interparlementaires issues du congrès de La Haye ne seraient jamais l'expression de l'unité européenne. Au sein de ces vastes regroupements de pays, l'intérêt commun était trop imprécis, les disciplines communes trop lâches. Il fallait commencer par des réalisations à la fois plus pragmatiques et plus ambitieuses, attaquer les souverainetés nationales avec plus d'audace sur un point plus limité.

Je devais encore attendre de longs mois avant de trouver l'occasion d'agir selon cette ligne qui me semblait la seule possible. Il était trop tôt pour entreprendre quoi que ce fût avec l'Allemagne, nébuleuse politique dont le noyau économique devenait de plus en plus solide et lourd, mais qui était soumise à notre contrôle vigilant. Ce contrôle, exercé conjointement avec les Anglais et les Américains, n'allait pas sans créer quelques tiraillements entre nous et nos alliés naturellement soucieux de développer leur « bizone » – qui

englobait les principaux bassins miniers de la Ruhr – afin de faire payer les frais d'occupation par les occupés eux-mêmes. De plus, dans le cadre du plan Marshall, les objectifs de production devaient tendre à équilibrer l'économie allemande, comme toute l'économie européenne, en 1952, mais sans pour autant lui faire reprendre les voies de l'autarcie. Or, ce que je lus en août 1947 dans les documents alliés que me soumit Marjolin était inquiétant : l'industrie sidérurgique allemande absorberait à elle seule tout le coke de la Ruhr, de sorte que la production d'acier de la France et de toute l'Europe s'en trouverait limitée. Comment, dans ces conditions, atteindre l'objectif européen global? Pour sortir de cette contradiction, dont les conséquences étaient inacceptables économiquement aussi bien que politiquement, je ne trouvai d'autre issue que de proposer des formules d'une savante progressivité qui liaient le relèvement de l'industrie de l'acier en Allemagne aux exportations de coke de la Ruhr. Ainsi pourraient être maintenus les objectifs de la sidérurgie française, qui étaient la clé de voûte du plan.

Je n'avais guère d'illusion sur la solidité de tels expédients et je voyais avec anxiété notre politique vis-à-vis de l'Allemagne s'engager dans les ornières du passé. Sans doute, en 1947, nous n'en étions plus à réclamer le démembrement politique de l'ancien Reich, mais, à divers degrés, toutes les fractions de l'opinion, toutes les autorités publiques, les intérêts privés soutenaient notre diplomatie dans ses combats de retardement contre l'inéluctable relèvement allemand. Il y avait quelque chose de pathétique dans le progressif isolement de Georges Bidault qui, de conférence en conférence, n'obtenait que des sursis et un peu de charbon. J'avais de l'estime et de l'amitié pour cet homme de bonne volonté, intelligent et courageux, qui a rendu de très grands services pendant ces années d'après-guerre. Il ne dépendait pas que de lui d'avoir les mêmes atouts que ses partenaires dans les conférences internationales. Pour que la France fût écoutée, il fallait que le monde fût assuré qu'elle mènerait à bien son effort de modernisation – et parce qu'il l'avait compris, il mit toute son autorité à faire réussir le plan. Il dépensa une énergie considérable durant les années difficiles où il fallait hausser la voix pour faire entendre nos revendications, et peut-être en garda-t-il cette attitude crispée qui devait faire peu à peu de lui un homme du passé.

Si Georges Bidault soutint fermement le plan, je dois dire qu'il me trouva à ses côtés dans l'incessante négociation que mena la diplomatie française pour obtenir les ressources extérieures dont nous avions un besoin vital : charbon américain, allemand et polonais, matières premières pour nos industries de transformation, équipements et surtout crédits pour les payer. J'y consacrai une

grande partie de mon activité en 1947 et en 1948, tout en travaillant jour après jour à assurer le financement continu du plan, notamment, comme on l'a vu, par la contre-valeur de l'aide Marshall. Plus obstiné encore fut le combat que je livrai contre l'inflation toujours renaissante. Elle menacerait notre œuvre, je le savais, jusqu'au moment où la production française serait suffisamment élevée pour surmonter le mal qui la minait à la base. Les rapports successifs du plan seront ponctués par des avertissements qui aujourd'hui encore gardent toute leur valeur. Or, nous avions dans le même temps à nous défendre du reproche des économistes malthusiens qui voyaient dans les investissements mêmes la source de l'inflation, et à convaincre les parlementaires qui eussent préféré donner des satisfactions immédiates à la population. Il fallait nous porter sur tous les fronts à la fois. Quand Paul Delouvrier alla rejoindre René Mayer au cœur de la citadelle des Finances qui ne nous étaient pas toujours favorables, Jean-Paul Delcourt prit sa relève rue de Martignac. Ce jeune économiste, prématurément disparu, se fit le champion ardent et écouté des investissements dans l'administration française. Son intégrité intellectuelle et morale lui valurent l'estime et la sympathie de tous.

Si nous étions sans cesse aux prises avec les difficultés de la conjoncture, la mécanique du plan, elle, fonctionnait avec une régularité exemplaire qui commençait à susciter la curiosité au-delà de nos frontières. Sa souplesse lui permettait de s'adapter aux conditions extérieures changeantes, sans que rien ne fût modifié de ses principes fondamentaux et de sa méthode. C'est ainsi que nous pûmes sans à-coup décaler tout le dispositif prévu jusqu'en 1950 pour faire coïncider son terme avec celui du plan Marshall en 1952. Nous décidâmes d'ajouter la production agricole aux priorités industrielles, avec pour objectif de la rendre exportatrice dès 1952. A l'époque, c'était une vue révolutionnaire, car la France devait rompre avec une tradition protectionniste qui n'avait pas varié depuis Méline. Pour opérer cette mutation technique et psychologique considérable, j'avais auprès de moi un jeune ingénieur agronome qui semblait naturellement voué aux grands travaux : Libert Bou était en effet d'une force herculéenne et aimait faire bouger les choses. Mais il agissait en douceur et avec une patience paysanne qui était à coup sûr le secret de ses réussites successives.

Je l'envoyai voir David Lilienthal dont les réalisations de la *Tennessee Valley Authority*<sup>2</sup> m'avaient beaucoup intéressé par leur ampleur et leur valeur de modèle. De ce voyage, Libert Bou revint avec l'idée de l'aménagement Bas Rhône-Languedoc dont il fit aux côtés de son ami Philippe Lamour une opération exemplaire pour l'agriculture française et européenne. Il se souvient de son premier étonnement lorsqu'il constata que nous étions dépourvus de pouvoir pour faire exécuter le plan. « Mais ce pouvoir, nous l'avons! lui dis-je. Le pouvoir, c'est convaincre, c'est communiquer la volonté de faire le plan. Si le plan n'était pas réaliste, il ne serait pas réalisé. Ce n'est pas nous qui le ferons, ni l'administration imposant des règlements. Ce seront les industriels, les commerçants, les agriculteurs. Mais s'il échoue, ce sera notre responsabilité. »

En 1949, cette hypothèse pouvait être écartée, et pour la première fois j'écrivais au gouvernement : « La France a tourné le dos à la décadence qui la menaçait. » Cette seule phrase permet de mesurer les incertitudes de ce long après-guerre et la gravité, qu'on a peine à imaginer aujourd'hui, de ce qui était en jeu alors : le progrès ou l'effondrement de notre niveau de vie. La stagnation nous était interdite parce que nous dépendions encore d'une aide extérieure dont l'échéance était certaine. Or, Fourastié vint me dire : « Si notre production industrielle a dépassé de vingt pour cent le niveau de 1938, il faut savoir que c'est avec des effectifs plus nombreux et des horaires plus longs. En fait, nous avons à peine retrouvé notre productivité d'avant-guerre qui, vous le savez, était inférieure à celle des grands pays industriels. » Nous n'avions donc réalisé qu'à moitié le mot d'ordre du plan : « Produire plus et mieux. » Il était plus facile de faire des machines que de refaire des esprits. « Que proposez-vous? demandai-je. – De créer une organisation à la mesure de ce problème et de mettre en œuvre des actions d'information et de formation qui, de proche en proche, changeront les mentalités. » Je fis confiance à Fourastié qui voyait clair et loin. Son influence, qui n'a cessé de grandir auprès de ses nombreux lecteurs et de ses élèves, ne représente qu'une partie de l'action qu'il a eue sur les générations appelées à moderniser la France. C'est à travers le plan et ses commissions de productivité qu'il a pu faire passer dans la réalité sa conception d'un effort de production plus utile, plus rationnel et plus efficace qui libère l'homme moderne des servitudes les plus pénibles. Parce qu'elle est acquise, nous serions tentés aujourd'hui d'oublier cette libération. Elle fut pourtant la conquête des années cinquante, et Jean Fourastié en traça la méthode rue de Martignac.

A la fin de 1949, je pouvais constater pour la première fois une année de stabilité des prix et de la monnaie après une période ininterrompue de treize ans d'inflation. Nous étions en même temps sortis des grandes pénuries. Ceci

expliquait en grande partie cela. Mais le temps du repos n'était pas encore venu. Si l'avenir était mieux assuré pour la production française, d'autres problèmes n'allaient pas tarder à se poser en raison même des développements que nous avions rendus possibles. C'est à cette époque, je m'en souviens, que je touchai du doigt les limites des capacités nationales. Les Français ne seraient pas modernes et ne seraient pas grands tout seuls, aux côtés de voisins ou face à des concurrents européens qui eux aussi allaient découvrir l'étroitesse de leur marché et buter sur des frontières. Notre sidérurgie serait-elle demain à la merci des livraisons de coke allemand, et plus tard notre agriculture soumise au caprice des importateurs européens? Des signes inquiétants me parvenaient de tous côtés. On commençait à craindre pour les débouchés de nos laminoirs à peine installés. Les industriels français se préparaient à réclamer des mesures protectionnistes. Mais ce qui me préoccupait le plus, c'est l'expérience que je venais de faire de la difficulté d'établir sur des bases sûres et durables une communauté d'intérêts entre des économies et des peuples que tout semblait devoir rapprocher. De cette expérience négative qu'on lira plus loin, il me fallait tirer rapidement des conclusions positives et les traduire en action.

### **Londres ne répond pas**

Au début de mars 1949, je dînai chez Maurice Petsche avec sir Stafford Cripps. Les deux ministres des Finances cherchaient à harmoniser les plans soumis par leur pays respectif à l'O.E.C.E., plans qui trop visiblement ne tenaient aucun compte l'un de l'autre, ce qui n'était pas fait pour faciliter les échanges intra-européens et alléger les besoins en dollars. « Vous n'arriverez pas à une entente, leur dis-je, si vous ne prenez pas pour objectif la fusion des économies française et anglaise. » Ils n'étaient certes pas prêts à accepter cette conclusion, mais la méthode que je leur proposai pour y parvenir les intéressa. Il s'agissait d'entrer dans des conversations officieuses qui permettraient une information mutuelle sur les situations et les intentions réelles des deux pays. Ils pensaient que ces conversations pourraient toujours être arrêtées, j'espérais qu'elles les entraîneraient très loin. L'important était de rompre avec le style des négociations bilatérales conduites depuis deux ans dans le cadre d'accords d'amitié et de bonne volonté, et qui portaient sur des échanges de produits, mais qui n'empêchaient pas que chacun menât sa propre politique économique, sanctionnée par des dévaluations-surprises de la livre ou du franc. Il fallait cette fois-ci aller au fond des choses et surtout essayer de parler des mêmes choses. Comment les Anglais géraient-ils leurs affaires, quelle vue avaient-ils de

l'avenir, nous ne le savions pas réellement, bien qu'aucune information, aucune statistique ne nous manquât sur eux. Mais l'expérience m'avait enseigné qu'on ne peut prétendre connaître les problèmes des autres avant de s'être assuré qu'on donnait le même sens aux mots et qu'on usait des mêmes définitions. Pour cela, j'en revenais toujours à la méthode d'asseoir les gens autour de la table.

C'est ce qui s'était produit juste un an auparavant, lorsque sir Stafford Cripps m'avait demandé de lui expliquer le plan : il était curieux de savoir comment nous avions réuni tous ces hommes qui ne s'étaient jamais rencontrés et amené les syndicats à accepter les quarante-huit heures. Je lui répondis : « D'accord pour venir à Londres, mais avec Marjolin, Roy, l'homme de la sidérurgie, et Le Brun, l'homme de la C.G.T. De votre côté entourez-vous de fonctionnaires, de patrons et de syndicalistes. » L'intérêt de ces réunions fut si grand qu'Attlee et plusieurs de ses ministres s'y joignirent, et que Stafford Cripps exprima le désir de venir à Paris voir fonctionner une commission de modernisation. Mais les choses en restèrent là. Cependant, c'est à la suite de notre visite que le gouvernement anglais créa une sorte d'organisation centrale du plan, à la tête duquel il plaça sir Edwin Plowden.

J'avais connu Plowden au début de la guerre à Londres au ministère des Approvisionnements où il avait été appelé en raison de sa grande expérience des affaires industrielles. C'était un homme d'esprit très pénétrant, de tempérament actif et doué de qualités remarquables d'organisateur. On se tournait naturellement vers lui lorsqu'il fallait prévoir ou changer quelque chose en Angleterre. Il remplissait sa tâche avec discrétion et efficacité, puis redevenait disponible. Lorsqu'il apparut que le manque d'avions serait le problème majeur de la guerre en 1940, il fut nommé secrétaire général à la Production aéronautique, et, de Washington, je me tins en liaison étroite avec lui. Ses fonctions n'étaient jamais spectaculaires, mais son autorité s'imposa dans les milieux gouvernementaux, travaillistes ou conservateurs, et auprès des parlementaires. Nous étions destinés à nous rencontrer souvent et je pensais que tout accord plus intime avec l'Angleterre passerait nécessairement par lui. Parce qu'il était un ami, et que je voulais parler à cœur ouvert avec lui, à l'abri des indiscretions, je l'invitai à venir dans ma maison d'Houjarray avec deux collaborateurs de son choix. Il amena M. Hitchman et Robert Hall. De mon côté, j'étais entouré de Hirsch et Uri. Nous demeurâmes quatre jours ensemble à la fin d'avril 1949.

Les objectifs français étaient clairs et ne furent pas un objet de longue

discussion : il suffisait de lire le rapport du plan et le bilan national où tout était exposé dans un ordre cartésien, nos progrès et nos retards, nos buts et nos moyens, et surtout notre méthode d'action. La programmation anglaise n'avait ni la même ambition ni la même rigueur. Elle était un mouvement vers certains objectifs à terme rapproché qui, à l'examen, ne différaient pas beaucoup de ceux de nos secteurs de base – avec des dispositions naturelles plus favorables pour le charbon chez eux, pour l'agriculture chez nous. Cela n'était pas une grande découverte, mais au moins étions-nous sûrs que le brouillard sur l'économie anglaise ne dissimulait rien de troublant et que l'on pouvait tenter de lancer quelques amarres entre nos deux pays. D'ailleurs, nos interlocuteurs nous parurent plus ouverts aux échanges et à la concurrence qu'ils ne l'étaient dans leurs attitudes officielles. Ce premier tour d'horizon était encourageant et, pourtant, j'avais de la peine à faire déboucher nos entretiens sur les larges perspectives d'avenir dont ils devaient être, dans mon esprit, le point de départ. J'évoquai le problème allemand, mais ce fut pour m'apercevoir qu'il n'était pas une préoccupation actuelle pour les Anglais. Pourtant, ils admettaient que les progrès de leur commerce extérieur tenaient pour une large part à la disparition provisoire de l'Allemagne comme fournisseur d'équipements. « Nous devons y penser sérieusement, admit Plowden, et y penser ensemble. »

J'observai qu'Uri revenait avec insistance aux mécanismes des prix agricoles britanniques qu'il commençait à démonter avec brio. Il avait mis d'emblée le doigt sur un des grands problèmes politiques de l'Europe. « Vos subventions aux producteurs sont une charge redoutable pour votre économie, dit-il. Nous pouvons contribuer à votre alimentation. Mais, dans ce cas, nous aurions à augmenter notre production – de viande principalement –, et pour ce faire il nous faut des garanties de débouchés à long terme. » Et aussitôt d'imaginer, comme il en a l'art, des formules complexes et rigoureuses, propres à résoudre plusieurs difficultés à la fois. C'était finalement dans cette voie pragmatique que nous avançons le mieux, et je me fis à l'idée qu'il faudrait encore échanger beaucoup d'informations, traiter un à un bien des problèmes concrets pour habituer nos interlocuteurs à la notion d'intérêt commun qui sous-tendrait cette nouvelle union franco-anglaise, première étape de la fédération européenne.

J'avais senti beaucoup d'intérêt et de bonne volonté chez Plowden, et si le tour un peu technique de nos entretiens ne m'avait pas permis de m'étendre sur mes conceptions politiques, je pensais n'en avoir pas dissimulé la portée lointaine. Or, j'eus la preuve par la suite, de la bouche même de Plowden, qu'il n'avait pas saisi toute ma préoccupation du moment. Des actions menées en commun, oui, il y était ouvert, ainsi qu'à davantage d'échanges complémentaires. Élargir le cadre



des accords bilatéraux, faire reculer le protectionnisme, il en était d'accord. Mais déléguer une part de la souveraineté britannique était encore tout à fait étranger à sa philosophie. « Nous étions une nation victorieuse, devait-il me dire plus tard, avec des responsabilités mondiales et nous n'étions pas prêts à établir des liens privilégiés avec le continent. Cela ne me permettait pas de comprendre où vous vouliez réellement en venir. » Avais-je été si peu explicite, était-il lui-même si peu préparé à m'entendre? je ne sais. Toujours est-il que notre entretien resta sans suite. A la fin de l'année, il m'écrivit ceci : « Mon cher Monnet, Robert Hall m'a fait part de sa récente conversation avec vous au cours de laquelle vous êtes revenu sur l'idée d'un échange de charbon anglais contre de la viande française, échange réalisé d'une façon qui manifesterait au monde la réalité de la coopération franco-britannique. Sans contester votre idée sous-jacente, je crois que nous devons tenir compte de la situation actuelle d'où il ressort qu'il y a à présent peu de bases pour un accord comme celui que vous suggérez en dehors du circuit ordinaire des échanges commerciaux... » On ne pouvait dire plus clairement ni d'une manière plus autorisée que le gouvernement britannique ne voulait pas s'engager, si peu que ce fût, dans un mode de relations économiques qui eût pu conduire à une union plus étroite avec la France – ou tout autre pays, sans doute. Je ne peux m'empêcher de penser que les Anglais avaient mieux compris qu'ils ne le disaient le risque de l'engrenage que j'avais voulu mettre en mouvement. Du moins, leur instinct les a-t-il mis en garde.

Le temps s'écoulait, et ma tentative pour créer un noyau communautaire autour duquel s'organiserait l'Europe venait d'échouer avec la seule grande puissance du vieux monde alors en état de prendre une responsabilité politique de cette dimension. Si on écartait l'Allemagne qui n'aurait de Constitution qu'en mai et de chancelier à sa tête qu'en septembre, il n'y avait que l'Italie et les pays du Benelux associés entre eux économiquement qui eussent pu valablement s'engager dans une forme d'union avec nous. Mais les tentatives faites en ce sens n'avaient pas de consistance, et je ne m'y intéressai que de loin. L'union douanière franco-italienne décidée par le traité du 26 mars 1949 prévoyait bien une véritable fusion économique par l'unification à terme des législations financières, sociales et commerciales, mais son application se heurtait déjà à des résistances nationales qui, en l'absence d'un pouvoir de décision indépendant, étaient insurmontables. D'ailleurs, il y avait plus de concurrence que de complémentarité entre les deux pays exportateurs de produits agricoles, et

l'adjonction du Benelux à cette entreprise que l'on baptisait du nom ridicule de « Fritalux » n'arrangeait rien.

Ces expériences n'étaient pas inutiles pour ceux qui en tiraient la leçon. J'aurais moins de peine à convaincre les partisans de la coopération que les systèmes intergouvernementaux, déjà affaiblis à leur naissance par les compromis auxquels ont dû se livrer ceux qui les ont négociés, sont bientôt paralysés par la règle de l'unanimité qui préside à leurs décisions. Je l'avais compris dès la Société des Nations, mais apparemment personne ne s'était souvenu des veto qui avaient bloqué tous les efforts pour régler pacifiquement les conflits provoqués par le Japon, l'Italie et l'Allemagne. L'O.N.U. comportait ce même vice constitutif, qu'on avait introduit aussi dans l'O.E.C.E. et dans le Conseil de l'Europe. Je voyais de plus en plus de gens irrités par cette impossibilité de faire aboutir les projets audacieux, mais chacun semblait résigné à ce que le veto fût comme une loi de la nature. Les assemblées internationales se donnaient l'apparence d'organes démocratiques exprimant au grand jour la volonté des peuples : on ne voyait pas que leurs votes majoritaires ou même unanimes étaient annulés dans l'ombre par un conseil de représentants des gouvernements, dont un seul suffisait à empêcher tous les autres d'agir. A Strasbourg, au cours de l'été, des motions spectaculaires sont adoptées dans l'enthousiasme : « L'objectif du Conseil de l'Europe est de créer une autorité politique européenne dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels. » C'est un travailliste anglais, MacKay, qui a proposé ce texte. Il est transmis aux ministres, on n'en parlera plus.

En décembre, Paul Reynaud proposa à l'Assemblée consultative le principe d'une Autorité publique de l'acier européen. Je le félicitai, mais il me répondit : « Pour tout dire, ce n'est déjà plus une « autorité ». Pour faire voter le texte, il a fallu supprimer le mot. Ce sera une « organisation » responsable devant les gouvernements. Elle suggérera des orientations générales. – Aura-t-elle le pouvoir de décider? – Non, mais elle ne verra même pas le jour. Le comité des ministres va enterrer le projet. – C'était pourtant une bonne idée. Mais ce n'était sûrement pas la bonne méthode ni le bon endroit... » Paul Reynaud n'était pas seul à explorer ces voies dites « fonctionnalistes » qui étaient plus pragmatiques, plus concrètes que les projets de Constitution que défendaient d'ardents militants fédéralistes. André Philip, Édouard Bonnefous, Robert Boothby appelaient de toute leur éloquence l'internationalisation des industries lourdes de l'Europe, notamment le charbon et l'acier. Mais ils n'apportaient rien qui pût faire de cette idée une réalité actuelle. Dire que je donnais peu d'attention à ces propositions ne signifiait pas que je sous-estimais la lucidité de leurs auteurs, mais que ma

préoccupation était moins de faire un choix technique que d'inventer des formes politiques neuves et de trouver le moment utile pour changer le cours des esprits. Il ne manquerait jamais de contenu à l'union – mais la volonté et la possibilité de la faire entrer dans l'histoire de nos pays demeuraient pour moi une grande incertitude.

### **L'Allemagne bouge**

Quand on considère cette période où se partageait le siècle, on est frappé par une extraordinaire effervescence intellectuelle autour de l'idée européenne. A relire les manifestes des partis et des mouvements de militants, les déclarations des leaders politiques et les articles dans la presse – l'*Economist* et le *Times* de Londres publiaient d'admirables éditoriaux dignes du *Federalist* de Jay, Hamilton et Madison –, on a le sentiment qu'un courant de pensée aussi riche ne pouvait qu'entraîner la réalisation de l'unité européenne la plus large. Et il est vrai que le vocabulaire et la dialectique communautaires d'aujourd'hui étaient déjà fixés à l'époque, mais cela n'avait rien à voir avec l'action. En 1946, à Zurich, Churchill appelait à la création urgente des États-Unis d'Europe – mais il avait dans l'esprit le Conseil de l'Europe. En 1929, à Genève, Briand avait préconisé « un lien fédéral » entre les peuples d'Europe – mais il avait précisé que les droits souverains des États n'en seraient pas affectés. N'importe, l'opinion était convaincue que les formules magiques avaient été prononcées et elle ne comprenait pas que la réalité leur résistât si obstinément. En 1949, on en était toujours à faire de la grammaire et il m'était difficile de m'y intéresser. Rue de Martignac, nous étions tous très éloignés de ces courants et ni Hirsch ni Uri ne se souviennent d'avoir pris en considération les vœux pieux des « fonctionnalistes ».

En revanche, nous nous préoccupions de la situation réelle qui, loin de nous rapprocher de l'union européenne, en repoussait chaque jour les chances. La France s'opposait à ses alliés sur la politique allemande, et sa diplomatie s'enfonçait dans les ornières du passé. Après avoir dû renoncer à ses plans de démembrement de l'Allemagne, elle avait fait porter ses efforts sur la Sarre, incorporée à son économie tout comme en 1919 et gouvernée par Grandval dans un style proconsulaire, et sur la Ruhr dont les ressources de charbon et d'acier étaient gérées depuis avril par une autorité internationale. Poher représentait la France dans cet organisme de répartition, avec intelligence et équité. Pourtant, l'Allemagne refusait d'y siéger aux côtés des Alliés, car déjà elle avait engagé le combat pour l'égalité des droits. « D'accord pour une autorité qui contrôlerait

aussi les régions minières et industrielles de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et du Luxembourg », déclara Adenauer quelques semaines après qu'il eut été élu chancelier. S'il céda en décembre, c'est parce que les accords dits « du Petersberg » lui accordaient un début de reconnaissance internationale.

Plus de quatre ans après la fin de la guerre, le grand besoin de charbon allemand qu'avait la France ne suffisait plus à justifier un système de domination dont on n'imaginait cependant pas l'échéance. Personne ne pensait que ce système pût être perpétué, mais personne n'eût voulu souscrire à la décision d'y mettre fin, décision où nous étions peu à peu conduits par la volonté des Alliés et l'évolution interne de l'Allemagne. Dans le contexte du moment, que pouvait faire d'autre la France que de s'obstiner dans cette attitude de refus puisque la levée des contrôles sur l'économie allemande eût signifié le retour à l'insécurité de nos approvisionnements vitaux en charbon, et surtout en coke, donc à la subordination de notre sidérurgie à sa puissante rivale. Une logique absurde ramènerait une à une les erreurs du passé si l'on s'enfermait dans les données de l'après-guerre. Il fallait modifier ces données, c'est la seule certitude que j'avais alors. Mais le cours de la politique française ne le permettait pas. Adenauer le savait si bien qu'il modérait ses revendications afin de ne pas mettre en difficulté à Paris le ministre des Affaires étrangères dont il connaissait les sentiments profonds. Son amitié avec Robert Schuman ne tarda pas cependant à être mise à l'épreuve par la pression que l'opposition intérieure faisait peser sur les deux hommes d'État. Chaque pas vers la réconciliation provoquait des clameurs au Bundestag comme à l'Assemblée nationale.

Le malentendu prit un cours tragique en janvier 1950 lorsque la France accentua ses efforts pour détacher politiquement la Sarre de l'Allemagne. La première visite à Bonn de Schuman se déroula dans une atmosphère glacée. A son retour, il apprendra qu'Adenauer a déclaré : « L'idée de l'unification européenne est maintenant gravement compromise en Allemagne. » Pour cet homme sensible qui s'était donné comme l'objectif le plus élevé de sa vie politique de réconcilier les deux peuples, c'est le début d'une période de grande perplexité. « Que faire? » demande-t-il à ses proches. Il connaissait mes sentiments : « La paix ne peut être fondée que sur l'égalité, lui disais-je. Nous avons manqué la paix en 1919 parce que nous y avons introduit la discrimination et l'esprit de supériorité. Nous sommes en train de recommencer les mêmes erreurs. » Schuman était bien d'accord avec moi et nous nous comprenions sans difficulté. J'aimais sa simplicité et son bon sens, et je respectais sa vertu d'honnêteté et la force d'âme qui transparaissaient dans toute sa personne. A l'évidence, les Français y étaient sensibles et lui faisaient

confiance. Il était important qu'il le sût et qu'il surmontât sa modestie pour s'affirmer dans l'opinion publique comme il savait s'imposer dans les conseils, avec douceur et fermeté. Il aurait un rôle essentiel à jouer dans les grands changements qu'il faudrait apporter à notre politique étrangère et je prenais soin de maintenir le contact avec lui, directement ou à travers son directeur de cabinet, Bernard Clappier, pour lequel j'avais, comme lui, estime et amitié.

Je voyais peu à peu s'établir en cet homme secret et profondément croyant la conviction qu'il était le mieux placé pour réussir là où tant d'autres avaient échoué. « Si je me trouve à cette place, avait-il dit à l'Assemblée nationale en novembre 1949, ce n'est pas que je l'aie cherché, mais c'est sans doute parce qu'il a fallu quelqu'un de cette frontière de l'Est pour tenter de faire coexister en paix deux pays qui se sont souvent déchirés. » Il n'y avait nulle trace d'orgueil dans cette ambition élevée, nulle intolérance dans cette foi tenace. Très différent par le caractère était l'homme d'État qui, de l'autre côté du Rhin, s'assignait la même mission. Adenauer n'hésitait pas sur la voie à suivre. « Un chancelier fédéral, disait-il, doit être à la fois un bon Allemand et un bon Européen. » Je ne le connaissais que par ses déclarations vigoureuses destinées alternativement à séduire et à mettre en garde les puissances occupantes. Son intransigeance était celle d'un grand patriote, celle aussi d'un homme politique très habile qui tenait tête à son opposition socialiste tout en se servant d'elle pour obtenir plus de compréhension des Alliés. Mais il n'avait pas à cette époque l'audience internationale qu'eussent méritée déjà la sincérité de ses interventions et l'ampleur de ses propositions.

En mars 1950, il suggère, dans une interview au journaliste américain Kingsbury Smith, une union complète de la France et de l'Allemagne, la fusion de leurs économies, de leurs Parlements, de leurs nationalités. Cette perspective qui s'inspire ouvertement de l'offre anglaise à la France de 1940 est mal reçue en France. Les situations ne sont pas les mêmes et le rappel historique est jugé déplacé. D'ailleurs, l'écho est faible en France et je ne me souviens pas d'y avoir prêté grande attention, car je ne croyais pas que l'Europe pût se faire à ce moment-là par une construction d'ensemble. En 1940, à Londres, nous n'avions que quelques jours, qui étaient devenus quelques heures, pour agir et renverser le cours des esprits déjà engagés à Bordeaux sur la voie de l'abdication. Un sursaut pouvait souder l'alliance menacée et précipiter une communauté de destin pour le meilleur et pour le pire. En 1950, où était l'alliance et où était le danger immédiat? Le danger, pour les Français, était toujours l'Allemagne et son avenir incertain. Aussi une alliance totale avec elle, à son initiative, parut-elle invraisemblable. « Adenauer veut faire l'Europe autour de l'Allemagne et pour

elle », écrivait *L'Aube*, journal du M.R.P. Je ne pensais pas cela, mais je voyais bien que la proposition n'était pas celle qui correspondait au moment.

Sur le fond, j'étais d'accord avec la vision d'Adenauer. « Indiscutablement, déclarait-il, si Français et Allemands s'asseyaient un jour à une même table, dans un même édifice, pour travailler ensemble et assumer des responsabilités communes, un grand pas en avant serait fait. Les conséquences psychologiques en seraient vastes. Le désir français de sécurité serait satisfait et le réveil d'un nationalisme allemand empêché. » Le problème était lucidement posé, mais la méthode pour le résoudre manquait. Or, celui qui n'apportait pas la méthode ne faisait pas avancer le problème. J'avais appris qu'on ne peut pas agir en termes généraux, en partant d'un concept vague, mais que tout devient possible si l'on sait se concentrer sur un point précis qui entraîne le reste. S'asseoir à une même table, c'était l'image juste, mais l'image seulement. Assumer des responsabilités communes, c'était le but, mais en parler sans fournir les moyens ne nous sortait pas des discours. Il y avait pourtant dans l'idée d'Adenauer une préoccupation concrète : la Ruhr, la Sarre, c'est-à-dire la rivalité autour du charbon et de l'acier qu'il voulait sublimer, au sens physique, en unissant la France et l'Allemagne. Cette union globale, préalable, pour envelopper et faire disparaître une difficulté particulière n'était pas une vue réaliste. Il fallait au contraire, pensais-je, partir de la difficulté, s'appuyer sur elle pour créer un début de solution générale. L'union serait entraînée progressivement par la dynamique d'une première réalisation. Cette réalisation devrait donc porter sur le point même où se cristallisaient les résistances.

Il était normal en 1950 qu'Adenauer cherchât à éluder le problème précis que lui posait la France avec le statut de la Sarre, normal aussi que Schuman s'obstinât dans la politique de contrôle de l'Allemagne, la seule qui recueillît une majorité au Parlement. Ces hommes agissaient dans la logique de leurs fonctions. Les gouvernants de nos pays, pris séparément, sont chargés, aujourd'hui comme hier, de défendre une certaine conception de l'intérêt national résultant de nombreuses influences parmi lesquelles les plus conservatrices ont le plus de poids. Si clairvoyants soient-ils, il leur est difficile, presque toujours impossible, de changer les choses qui existent et qu'ils ont la responsabilité d'administrer. Ils peuvent le souhaiter dans leur conviction intime, mais ils

doivent rendre compte à leur Parlement, à l'opinion publique, et ils sont freinés par leurs services qui veulent tout garder en l'état. Il n'y a rien là que de très naturel. Si les gouvernements et les administrations étaient à tout moment prêts à changer l'ordre existant, ce serait la révolution permanente, un désordre incessant. Je savais d'expérience que le changement ne peut venir que du dehors sous l'empire de la nécessité, mais pas fatalement de la violence. Les hommes d'État ont le souci de bien faire, et surtout d'être tirés d'embarras, mais ils n'ont pas toujours le goût ni le loisir de l'imagination. Ils sont ouverts aux initiatives créatrices et celui qui sait les leur présenter a de bonnes chances d'être écouté.

Je ne m'étonnais pas d'entendre Robert Schuman déclarer alors : « Nous devons envisager des transferts de souveraineté, sans doute, mais ce n'est pas pour demain. » Il répondait à Adenauer qui offrait à l'Europe la souveraineté que son pays n'avait pas encore récupérée. Il m'importait peu de savoir si ces attitudes étaient sincères ou non : elles ne débouchaient sur aucune action concrète. Comme les choryphées des tragédies antiques, de Gaulle intervenait de sa grande éloquence : « Si l'on ne se contraignait pas à voir les choses froidement, on serait ébloui par la perspective de ce que pourraient donner ensemble la valeur allemande et la valeur française, celle-ci prolongée par l'Afrique... En somme, ce serait reprendre sur des bases modernes économiques, sociales, stratégiques, culturelles, l'entreprise de Charlemagne. » Mais s'il fallait en effet se contraindre à voir les choses froidement et à écarter le rêve d'une Europe « carolingienne » totalement et aussitôt intégrée, était-ce une raison pour ne rien tenter ? Je ne le pensais pas. L'état de l'Europe ajoutait au danger d'un monde à nouveau en proie à de graves menaces : la guerre froide devenait un climat de vie insupportable pour des centaines de millions d'hommes. Les relations de la France et de l'Allemagne ne pouvaient plus être traitées en termes généraux ni avec les accents de la fatalité. J'étais convaincu que le moment de l'action était arrivé.

<sup>1</sup> Organisation européenne de coopération économique. (Voir page 318.)

<sup>2</sup> Organisme public créé en 1933 par le gouvernement américain destiné à mettre en valeur la vallée du fleuve Tennessee.





## 12.

### Une action profonde, réelle, immédiate...

#### **Les impasses**

Je ne saurais dire à quoi tient cette conviction qui dans les circonstances importantes de ma vie arrête brusquement ma réflexion continue pour la transformer en décision. C'est ce que d'autres appellent le sens du moment. Mais je ne m'interroge pas sur la nécessité de faire ceci ou cela – c'est la nécessité qui me conduit à faire quelque chose qui n'est plus un choix dès l'instant où je le vois clairement. Pour le voir clairement, je dois me concentrer – ce que je ne peux obtenir que dans l'isolement, au cours de longues marches. Depuis que j'ai quitté Cognac, j'ai disposé ma vie de manière à me réveiller dans la nature, à bonne distance de la ville où je travaille. Je me lève tôt et je parcours des kilomètres en solitaire. Quand je quitte la maison, j'emporte avec moi toutes les pensées, les préoccupations de la veille. Mais quand j'ai marché pendant une demi-heure ou une heure, elles commencent à disparaître et peu à peu je découvre les choses autour de moi, je remarque les fleurs ou les feuilles sur les arbres. A ce moment-là, je sais que rien ne peut me déranger. Je laisse mes idées se situer d'elles-mêmes à leur propre niveau. Je ne me force pas à réfléchir à un sujet donné – les sujets me viennent naturellement parce que je poursuis toujours la même pensée, ou plutôt je n'en poursuis qu'une à la fois. André Horré, qui s'est occupé avec sa femme Amélie de notre maison – je devrais dire de nos maisons successives, en Angleterre, aux États-Unis, en France, à Luxembourg – pendant près de trente ans, m'avait bien compris. « C'est simple, Monsieur met son idée devant lui, il lui parle et il conclut. » Il me voyait revenir vers dix heures, changer de costume et partir à mon bureau où je rencontrais des problèmes complexes, compliqués surtout par l'esprit des hommes, que j'abordais avec une forme d'énergie puisée dans la nature. Marcher m'a toujours été une hygiène intellectuelle autant que physique qui m'aide en effet à conclure. Ensuite c'est différent, je reviens dans le monde de l'action, de l'exécution. Celui de la routine aussi. En ce printemps 1950, la routine était devenue trop pesante

et les bois de Montfort-l'Amaury me parurent étouffants. Je partis pour la montagne.

Chaque année, si je le peux, je vais faire de grandes courses dans les Alpes, et cette fois-ci c'est en Suisse, à Roseland, que je donnai rendez-vous à mon guide de l'Alpe d'Huez. Combien de kilomètres avons-nous parcourus pendant deux semaines, couchant de gîte en gîte, je l'ai oublié, mais le cours de mes pensées est encore là sous mes yeux dans les notes que j'écrivais le soir à l'étape. J'y retrouve l'expression de l'inquiétude qui oppressait l'Europe cinq ans après la guerre : une autre guerre est proche devant nous si nous ne faisons rien. L'Allemagne n'en sera pas la cause, mais elle en sera l'enjeu. Il faut qu'elle cesse d'être un enjeu, qu'elle devienne au contraire un lien. Seule la France peut actuellement prendre une initiative. Qu'est-ce qui pourrait lier, avant qu'il ne soit trop tard, la France et l'Allemagne, comment enraciner dès aujourd'hui un intérêt commun entre les deux pays, telle était la question que je me posais sans trêve dans la concentration de la marche silencieuse. Quand je revins à Paris dans les premiers jours d'avril, je n'avais pas encore la réponse toute prête, mais un exposé si complet des raisons d'agir et une orientation déjà si précise que pour moi le temps de l'incertitude était passé. Il ne restait qu'à choisir le dispositif et chercher l'occasion.

L'exposé tenait en quelques pages que peu de gens ont lues à l'époque parce que l'action survint très vite et dépassa l'analyse. Mais cette analyse qui me guidait alors est encore utile aujourd'hui pour comprendre pourquoi les choses se sont déroulées d'une certaine manière. Elle montre combien étroite était la voie de la paix dans les perspectives mondiales et de quelles possibilités limitées nous disposions pour changer les aiguillages si près de l'accident. Dès les premières phrases, on entend un signal d'alarme que l'on a oublié depuis dans l'Europe pacifiée, mais qui, cinq ans après la fin de la guerre, était une angoisse renouvelée pour les hommes et les femmes : « De quelque côté qu'on se tourne, dans la situation du monde actuel, on ne rencontre que des impasses, qu'il s'agisse de l'acceptation grandissante d'une guerre jugée inévitable, du problème de l'Allemagne, de la continuation du relèvement français, de l'organisation de l'Europe, de la place même de la France dans l'Europe et dans le monde. »

« La guerre jugée inévitable », on a peine aujourd'hui à reconstituer cette psychose de 1950 que les événements n'ont pas confirmée. Mais la coexistence des blocs était précaire alors, et le dialogue Est-Ouest ne connaissait d'autre règle que la force dont l'épreuve venait d'être faite à Berlin au profit des Occidentaux après un an de blocus. Le pont aérien américain avait mis en œuvre des moyens militaires fantastiques qui firent céder les Soviétiques en mai 1949. Mais il y aurait décidément deux Allemagnes, chacune incorporée dans une zone stratégique. L'Allemagne d'Adenauer était couverte par l'alliance Atlantique nouvellement créée et l'on se préoccupait de la faire participer activement à la défense commune. Jusqu'où irait la réaction des Russes qui détenaient depuis peu la bombe atomique? La question ainsi posée appelait dans des milieux de plus en plus influents une réponse sage en apparence : « Laissons l'Europe en dehors de ces affrontements. » Mais la doctrine du neutralisme ne dépassa jamais les limites de la discussion intellectuelle. Je poursuivais cette discussion, au coin du feu, avec Beuve-Méry, directeur du Monde, dont je respectais la profonde sincérité et qui est toujours resté mon ami. « L'absence des pays de l'Ouest européen dans les grandes décisions du monde, lui disais-je, est précisément la cause du déséquilibre contre lequel vous pensez nous prémunir. Il faut au contraire que nous reprenions activement notre place dans le règlement des problèmes où l'Occident est tout entier engagé. » N'importe, le trouble était dans les esprits et je ne voyais pas sans crainte se développer en Europe, sans parler des autres points de tension dans le monde, le climat de la « guerre froide ».

Le danger le plus redoutable n'était pas tant à mes yeux l'ambition des hommes ou l'accumulation des armes, mais un dérèglement psychologique d'une nature très particulière chez les gouvernants et les peuples, dérèglement qui appelait des remèdes spécifiques, psychologiques eux aussi :

« Les esprits se cristallisent sur un objectif simple et dangereux : la guerre froide. Toutes les propositions, toutes les actions sont interprétées par l'opinion publique comme une contribution à la guerre froide.

« La guerre froide, dont l'objectif essentiel est de faire céder l'adversaire, est la première phase de la guerre véritable.

« Cette perspective crée chez les dirigeants une rigidité de pensée caractéristique de la poursuite d'un objet unique. La recherche des solutions des problèmes disparaît. Cette rigidité de pensée, d'objectif, de part et d'autre, amène inévitablement un choc qui est dans la logique inéluctable de cette perspective. De ce choc, naîtra la guerre.

« En fait, nous sommes déjà en guerre. »

Cette guerre qui était dans les esprits, il fallait la combattre avec les armes de l'imagination. Je me souvenais de la formule de Roosevelt qui avait tant frappé ses concitoyens : « Nous n'avons rien à craindre que la crainte elle-même. » En 1950, cette crainte engendrait la paralysie, et la paralysie appelait la fatalité. Recréer le mouvement était nécessaire :

« Il faut changer le cours des événements. Pour cela, il faut changer l'esprit des hommes. Des paroles n'y suffisent pas. Seule une action immédiate portant sur un point essentiel peut changer l'état statique actuel. Il faut une action profonde, réelle, immédiate et dramatique qui change les choses et fasse entrer dans la réalité les espoirs auxquels les peuples sont sur le point de ne plus croire. »

En Europe, le risque s'appelait encore l'Allemagne, et cette fois-ci non point de son initiative, mais du chef des autres, des puissances qui la traitaient comme un enjeu. Les Américains, pensais-je, vont chercher à intégrer la nouvelle République fédérale dans le système politique et militaire occidental, et les Russes s'y opposeront par tous les moyens. La France verra ses complexes exacerbés. C'est à propos de l'Allemagne qu'il faut créer le choc positif :

« La situation allemande devient rapidement un cancer pour la paix dans un avenir prochain, et pour la France immédiatement, si son développement n'est pas dirigé pour les Allemands vers l'espoir et la collaboration avec les peuples libres... Il ne faut pas chercher à régler le problème allemand avec les données actuelles. Il faut en changer les données en les transformant. »

C'est sans doute à cet instant-là et sur ce problème précis que j'ai pris conscience des possibilités considérables que recélait une méthode d'action qui m'était familière depuis longtemps et que j'appliquais empiriquement à la solution de bien des difficultés de tous ordres. J'avais compris qu'il est vain souvent de s'attaquer aux difficultés qui n'existent pas par elles-mêmes, qui sont le produit de circonstances. C'est seulement en modifiant les circonstances que l'on peut débloquer la situation dont elles sont la cause ou l'occasion. Au lieu d'user mes forces sur ce qui résistait, je m'étais habitué à chercher ce qui dans

l'environnement créait la fixation, et à le changer : c'était quelquefois un point secondaire, et souvent un climat psychologique. La question de l'Allemagne, si complexe, si vaste fût-elle, pouvait sûrement être, elle aussi, approchée de cette manière. On ne la réglerait pas aussi longtemps que dureraient les conditions qui rendaient incertain et inquiétant le destin des Allemands pour leurs voisins comme pour eux-mêmes. Toute solution exigeait d'abord qu'on changeât ces conditions : à savoir, pour les Allemands, l'humiliation de notre contrôle sans fin, et pour les Français la peur d'une Allemagne finalement incontrôlée. Ces deux éléments ne résumaient pas toute l'histoire du monde d'alors – mais ils suffisaient à bloquer une évolution constructive de l'Europe.

Les choses étaient enchevêtrées, il fallait tirer un fil qui déferait quelques nœuds et, de proche en proche, le reste se remettrait en ordre. Quel serait ce fil dans l'imbroglio des rapports franco-allemands? Il semblait que le vaincu transférât ses complexes sur le vainqueur : le sentiment d'infériorité revenait en France où l'on commençait à comprendre la vanité des tentatives de limitation du dynamisme allemand.

« La continuation du relèvement de la France sera arrêtée si la question de la production industrielle allemande et de sa capacité de concurrence n'est pas réglée rapidement.

« La base de la supériorité que les industriels français reconnaissent traditionnellement à l'Allemagne est sa production d'acier à un prix que ne peut concurrencer la France. D'où ils concluent que toute la production française en est handicapée.

« Déjà, l'Allemagne demande d'augmenter sa production de onze à quatorze millions de tonnes. Nous refuserons, mais les Américains insisteront. Finalement nous ferons des réserves, mais nous céderons. En même temps, la production française plafonne ou même baisse.

« Il suffit d'énoncer ces faits pour n'avoir pas besoin d'en décrire en grands détails les conséquences : Allemagne en expansion ; dumping allemand à l'exportation; demande de protection pour les industries françaises; arrêt de la libération des échanges; recréation des cartels d'avant-guerre; orientation peut-être de l'expansion allemande vers l'Est, prélude aux accords politiques; France retombée dans l'ornière d'une production limitée et protégée. »

A la place où j'étais, je voyais clairement les premiers signes de ce repliement français. Les échéances internationales se rapprochaient. Le 10 mai, Robert Schuman devait rencontrer à Londres ses collègues Ernest Bevin et Dean Acheson pour discuter de l'avenir de l'Allemagne et du relèvement des plafonds

assignés à sa production. Le ministre français n'avait aucune proposition constructive à emporter, bien qu'il eût beaucoup cherché en lui, beaucoup interrogé autour de lui. Pour ma part, je commençais à voir clair : l'action devait être portée là où le malentendu était le plus tangible, là où allaient se nouer à nouveau les erreurs du passé. Si l'on pouvait éliminer chez nous la crainte de la domination industrielle allemande, le plus grand obstacle à l'union de l'Europe serait levé. Une solution qui mettrait l'industrie française sur la même base de départ que l'industrie allemande, tout en libérant celle-ci des discriminations nées de la défaite, rétablirait les conditions économiques et politiques d'une entente indispensable à l'Europe. Bien plus, elle pourrait être le ferment même de l'unité européenne.

Tout naturellement, les plans que j'avais discutés avec Étienne Hirsch et René Mayer en 1943 me revenaient à l'esprit. Ces plans qui étaient alors des constructions intellectuelles que nous inscrivions sur les cartes de guerre où les frontières seraient à retracer, je les découvrais à nouveau, ou plutôt je les réinventais en fonction des nécessités du moment. Les projeter sur la nouvelle carte politique d'une Europe rentrée dans la paix était une autre affaire. La souveraineté allemande à peine rétablie, pouvait-on la remettre en question, même partiellement, alors que les Alliés avaient renoncé successivement à démembrer en maints petits États le territoire qu'ils occupaient, puis à n'en rien détacher, même la Sarre, et qu'ils se préparaient à abandonner la simple internationalisation des ressources de la Ruhr? En réalité, ces ambitions qui étaient surtout celles de la politique française n'avaient été déçues que parce qu'elles se fondaient sur le droit du vainqueur et sur la supériorité momentanée, notions d'un autre temps qui, heureusement, n'allaient plus de soi. Mais si l'on abordait le problème de la souveraineté sans esprit de revanche ni de domination, si au contraire vainqueurs et vaincus tombaient d'accord pour l'exercer en commun sur une part de leur richesse conjointe, quel lien solide serait alors créé entre eux, quelle voie serait largement ouverte à de nouvelles fusions, et quel exemple serait offert aux autres peuples européens!

La richesse conjointe était au premier chef celle du charbon et de l'acier dont la France et l'Allemagne se partageaient inégalement, mais de façon complémentaire, les bassins naturels inscrits dans un triangle géographique que les frontières historiques coupaient artificiellement. Ces frontières de hasard

étaient devenues à l'âge industriel, dont la naissance coïncida avec celle des doctrines nationalistes, des obstacles aux échanges, puis des lignes d'affrontement. Les deux peuples ne se sentirent plus en sécurité s'ils ne possédaient pas en propre toute la ressource, c'est-à-dire tout le territoire. La rivalité se tranchait par la guerre qui ne réglait le problème que pour un temps – le temps de préparer la revanche. Or, le charbon et l'acier étaient à la fois la clé de la puissance économique et celle de l'arsenal où se forgeaient les armes de la guerre. Ce double pouvoir leur donnait alors une formidable signification symbolique que nous avons oubliée, pareille à celle que revêt aujourd'hui l'énergie nucléaire. Les fusionner par-dessus les frontières serait leur ôter leur prestige maléfique et les tournerait, au contraire, en gage de paix.

Au terme de ma réflexion, j'étais assez convaincu moi-même pour être assuré de convaincre. Mais qui et à quel moment? Sur ce dernier point, la réunion du 10 mai à Londres me semblait l'occasion à saisir. Toutefois, une telle réunion ne serait pas le lieu utile pour la proposition à laquelle je pensais et qui devait au contraire vider de leur substance les entretiens des trois puissances occupantes. Pour que ce résultat fût atteint, il fallait auparavant créer une situation entièrement nouvelle, transformer le problème franco-allemand en un problème européen. « Or, dans le moment présent, écrivais-je, l'Europe ne peut naître que de la France. Seule la France peut parler et agir. » C'était à mes yeux une simple évidence de fait, et non la proclamation d'un privilège historique. « Si la France ne parle pas et n'agit pas maintenant, que se passera-t-il? Un rassemblement s'opérera autour des États-Unis, mais pour mener avec plus de force la guerre froide. La raison évidente en est que les pays d'Europe ont peur et cherchent de l'aide. L'Angleterre se rapprochera de plus en plus des États-Unis; l'Allemagne se développera rapidement, nous ne pourrons pas éviter son armement. La France sera reprise par son malthusianisme d'antan, et cette évolution aboutira inévitablement à son effacement. »

Je ne me demandais pas encore qui parlerait au nom de la France et dans quelles circonstances. L'important était de savoir d'abord exactement ce que l'on voulait dire. Proposer de placer le charbon et l'acier de plusieurs pays sous une souveraineté commune, c'était un simple concept. Il fallait pousser jusqu'au dispositif, et là je ne pouvais faire appel à mon expérience – si ce n'est pour écarter les systèmes dont j'avais pu mesurer l'inefficacité, ceux des organismes internationaux de coopération impuissants à décider. Mais quelle forme aurait ce

pouvoir de décision commun à la France et à l'Allemagne, pouvoir dont l'histoire ne donnait aucun modèle, je ne le voyais pas encore et j'avais besoin d'avis. Je voulais en même temps garder l'affaire aussi secrète que possible. Or, le hasard fit venir jusqu'à mon bureau, rue de Martignac, un jeune professeur de droit que je ne connaissais pas et dont nous prenions l'avis, je crois, sur la législation anti-trust qu'il me paraissait nécessaire de renforcer en France. Paul Reuter était un homme de l'Est calme, solide, dont la dialectique brillante s'attaquait aux problèmes concrets du droit et de la politique, et les remettait à leur place. Il enseignait la théorie à Aix et venait à Paris régler les difficultés du Quai d'Orsay dont il était un des trois jurisconsultes. Je vis aussitôt que les rapports entre la France et l'Allemagne étaient pour lui une préoccupation personnelle et professionnelle à la fois : le droit international pourrait-il faire disparaître les conflits dont les habitants des frontières étaient les plus constantes victimes?

J'évoquai devant lui quelques-unes de mes idées qu'il accueillit avec tant d'intelligence et d'enthousiasme que je lui donnai un nouveau rendez-vous pour le samedi suivant qui était le 15 avril. Ce jour-là, je lui livrai l'essentiel de mon projet de fusion charbon-acier et lui demandai de réfléchir jusqu'au lendemain à la forme de l'organisme qui gérerait cet actif commun. Le dimanche, nous nous retrouvâmes avec Hirsch à Montfort-l'Amaury. C'est là, dans cette journée, que fut élaborée la première version de ce qui devait être la proposition française du 9 mai. Je ne saurais préciser, à vingt-cinq ans de distance, quelle fut la contribution de chacun de nous trois à ce texte que prit en dictée ma fidèle secrétaire, M<sup>me</sup> Miguez. Je peux seulement dire que sans Hirsch et sans Reuter, il n'eût pas atteint d'emblée la forme élaborée qui fait de lui le véritable document d'origine de la Communauté. J'avais une vue claire de l'objectif, eux me fournirent les moyens d'y accéder à travers l'agencement de l'économie et des institutions pour lesquelles ils imaginèrent en quelques instants des formes nouvelles à la dimension de l'Europe.

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. » Cette introduction subsistera à travers toutes les versions successives. Pour le reste, il y aura dans les jours suivants bien des variantes dont l'exégèse montrerait la progression de notre recherche. Mais, déjà, tout était là : « L'Europe doit être organisée sur une base fédérale. Une union franco-allemande en est un élément essentiel, et le gouvernement français est décidé à l'entreprendre... Les obstacles accumulés empêchent la réalisation immédiate de cette association étroite que le gouvernement français s'assigne comme objectif.



Mais dès maintenant l'établissement de bases communes de développement économique doit être la première étape de l'union franco-allemande. *Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande d'acier et de charbon sous une Autorité internationale ouverte à la participation des autres pays d'Europe.* Celle-ci aurait pour tâche d'unifier les conditions de base de la production et de permettre ainsi l'extension graduelle aux autres domaines d'une coopération effective à des fins pacifiques. »

Les objectifs et la méthode de la Communauté étaient dès lors fixés. Les améliorations ultérieures ne toucheront plus que le style et les mécanismes. Ce qui me frappe, à la relecture de ce texte, est d'y trouver la clarté du dessein qui deviendra plus enveloppé dans la version finale : l'union franco-allemande en est la préoccupation centrale. Si l'on n'y atteint pas d'emblée c'est en raison des « obstacles accumulés ». Il faut commencer par « l'établissement de bases communes de développement économique », d'abord pour le charbon et l'acier, puis pour d'autres domaines. Sans doute ai-je pensé un instant que la première étape vers la fédération européenne serait cette union des deux pays et d'eux seuls – et que les autres s'y joindraient plus tard. Finalement sur la version originale, j'ajoutai le soir, à la main, que l'Autorité serait « ouverte à la participation des autres pays d'Europe ». Au matin, ce n'était pas le point décisif – et il faut toujours revenir au matin des choses pour en voir le cœur.

Sur les pouvoirs de l'Autorité nouvelle, les grandes lignes étaient tracées, et elles le seraient pour longtemps. Grâce à Hirsch, la construction allait être solide du premier coup. Établir sur une base commune la production et la distribution des deux produits fondamentaux, assurer leur mise en vente à des conditions identiques, égaliser dans le progrès les conditions sociales, poursuivre l'amélioration de la production, « ces objectifs supposent des institutions complexes et des mesures étendues. Il faut égaliser dans les deux États les conditions économiques des productions envisagées tant en ce qui concerne la fiscalité, les charges sociales, les transports... La fixation de quotas de production et l'institution de mécanismes financiers de péréquation des prix seront nécessaires, ainsi que d'un fonds de reconversion ». Les grands chapitres des traités européens étaient désormais ouverts. Reuter esquissa le mécanisme institutionnel : « Les principes et les engagements essentiels ci-dessus définis feront l'objet d'un traité signé entre les deux États. L'Autorité chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée sur la base d'une représentation

paritaire franco-allemande et présidée par une personnalité agréée par les deux parties. » Si le mot n'était pas prononcé, c'était là cependant la première affirmation juridique du principe d'égalité entre la France et l'Allemagne, le pas décisif vers un avenir d'espoir. Et le texte se terminait sur ces quelques lignes qui en résumaient toute l'intention : « Cette proposition a une portée politique essentielle : ouvrir dans le rempart des souverainetés nationales une brèche suffisamment limitée pour rallier les consentements, suffisamment profonde pour entraîner les États vers l'unité nécessaire à la paix. »

Pourquoi cette phrase ne se retrouvera-t-elle plus dans les versions suivantes, pourquoi d'autres apparaîtront-elles puis laisseront-elles place aux formules qu'on lit aujourd'hui dans les livres d'histoire, c'est le secret des dosages entre la forme et le fond des textes longuement élaborés. Neuf états se succédèrent entre le dimanche 16 avril et le samedi 6 mai. Je ne sais pas si c'est peu ou beaucoup – en cette matière, je n'ai d'autre règle que de travailler autant qu'il le faut, cent fois sur le métier si cent fois sont nécessaires pour que le résultat me donne satisfaction, ou neuf fois, comme dans cette circonstance, plus souvent quinze diront mes anciens collaborateurs qui se fussent volontiers contentés de moins. A preuve, disent-ils, nous revenions d'ordinaire à la première version qui se révélait être la meilleure. Mais que signifie cette comptabilité de l'effort? Comment être assuré que la première version est la meilleure, sinon en la comparant à ce qu'on croit être meilleur encore? Que tout serait commode si l'intuition ou le hasard conduisaient sans coup férir à l'exacte formulation d'une pensée qui n'aurait pas à se chercher! Du moins, cette intuition et ce hasard demandent-ils à être mis à l'épreuve – et l'épreuve c'est la relecture après une bonne nuit de sommeil ou la critique d'un regard neuf.

Ce regard neuf, ce serait Uri qui le porterait le lundi matin sur le texte de la veille. J'étais décidé à l'embarquer, mais lui seul, dans notre projet initial. Son imagination, la fermeté de son style nous seraient précieuses. Il lut le texte avec son étonnante capacité de concentration qui plisse tous les traits de son visage, puis il dit simplement : « Cela remet beaucoup de problèmes à leur place. » C'était bien cela : il s'agissait moins de résoudre les problèmes qui sont le plus souvent dans l'ordre de la nature que de les faire rentrer dans un ordre plus rationnel, plus humain, et de les renverser pour ensuite les faire servir à la paix entre les peuples. A ce renversement, Uri contribuerait pour sa part avec bonheur. Le projet devint plus structuré, le système institutionnel s'affermir : l'Autorité internationale devint la Haute Autorité commune. Elle est qualifiée de supranationale dans la quatrième version, mais ce mot ne me plaisait pas et ne m'a jamais plu. L'important était la fonction qu'il impliquait et qui se trouvait

bien mieux exprimée dans la version suivante par cette phrase : « Les décisions de la Haute Autorité sont exécutoires en France et en Allemagne, et dans les autres pays adhérents. » Un tel pouvoir appelait des garanties, et le principe des voies de recours sera introduit, sans plus de précision. Reuter ayant donné sa mesure, qui fut inestimable dans cette phase créatrice, repartit à Aix poursuivre son enseignement. Nous communiquions par téléphone et j'espérais qu'il reviendrait élaborer avec nous le traité. Les choses se passèrent autrement, je ne saurais dire pourquoi. Toujours est-il que Paul Reuter fut à l'origine de la Haute Autorité, du mot comme de la chose.

De son côté, Uri donnait de la cohérence au projet économique et par approches successives créait la notion de Marché commun, espace sans entraves douanières, sans discrimination, mais réglementé dans l'intérêt général. Il introduisait l'idée de dispositions transitoires. L'ensemble offrait une impression de forte organisation et de finalité libérale à la fois. Il n'y avait pas là de contradiction : « Progressivement, se dégageront les conditions assurant spontanément la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé. » Nous ne pouvions aller plus loin dans l'esquisse technique, car aucun expert ne devait être mis dans le secret, et d'ailleurs le temps nous pressait. L'essentiel se trouvait dans les cent quatre lignes maintenant rédigées auxquelles les jours n'apportaient plus que des changements mineurs, et mieux encore dans ces cinq lignes : « Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. » Je demandai que ce passage fût souligné parce qu'il décrivait à la fois la méthode, les moyens et l'objectif désormais indissociables. Le dernier mot était le maître mot : la paix.

### **L'issue**

« Le gouvernement français propose... », encore fallait-il qu'il connût cette proposition et la fît sienne. Je devais chercher l'homme qui avait le pouvoir et aurait le courage de l'exercer pour provoquer par surprise un si grand changement. Robert Schuman me semblait tout désigné et pourtant, à la suite d'un malentendu, je ne m'adressai pas à lui d'abord. En effet, j'avais eu un long entretien avec Bernard Clappier la veille de la première visite de Reuter. Devant

lui aussi, j'avais parlé en termes généraux de mes idées qui l'intéressèrent vivement. « M. Schuman, me dit-il, est à la recherche d'une initiative qu'il pourrait présenter à Londres le 10 mai. Depuis la réunion des Trois à New York en septembre dernier, je sens que c'est sa grande préoccupation. J'étais présent quand Acheson a dit avec l'assentiment de Bevin : « Nous sommes tout à fait d'accord pour confier à notre collègue français le soin de définir notre politique commune à l'égard de l'Allemagne. » L'échéance approche, personne ne peut le conseiller sur ce qu'il faut faire. – Eh bien, j'ai quelques idées, lui dis-je... » Je compris qu'il me rappellerait après avoir parlé à son ministre. Mais une suite de circonstances ne lui en laissa pas le temps et, le 28 avril, pensant qu'il n'était pas intéressé, je me décidai à adresser le projet à Bidault, président du Conseil, de qui je dépendais directement.

Or, c'est ce même jour, quelques instants après que j'eus fait porter le pli à Falaize, directeur du cabinet de Bidault, que Clappier reprit contact avec moi en s'excusant de son long silence. « Voilà la proposition que je viens juste d'envoyer à Bidault », lui dis-je. Clappier lut le texte et eut vite fait de rattraper le temps perdu : « C'est formidable. Me permettez-vous de le montrer à M. Schuman? » Je lui en donnai une copie qu'il emporta sur-le-champ à la gare de l'Est. Le ministre des Affaires étrangères prenait le train du soir pour Metz où il passait ses fins de semaine en solitaire dans sa propriété de Scy-Chazelle. Clappier le rejoignit dans son wagon : « Pourriez-vous lire ce papier de Monnet? c'est important. » Le lundi matin, il revint au même endroit accueillir Schuman. Celui-ci, à peine descendu du train, lui dit : « J'ai lu le projet, je marche. » Ces quelques mots suffirent à nouer les choses : l'idée était tout d'un coup passée dans le domaine politique, elle devenait l'affaire du pouvoir et sa dangereuse responsabilité. C'est le privilège des hommes de gouvernement que de décider de l'intérêt général. Puisque je n'avais pas ce privilège en propre, il me fallait bien contribuer à l'exercer par personne interposée.

Schuman et Clappier venaient d'entrer dans le cercle des conjurés où Bidault et Falaize ne les rejoignirent pas, et pour cause : ils n'avaient pas pris le temps de lire ma lettre dans laquelle je demandais un rendez-vous pour le lendemain afin de commenter la proposition jointe, « proposition de nature à apporter une transformation à la situation générale qui s'aggrave chaque jour ». Je n'eus pas le rendez-vous et cependant on put lire dans *Le Monde* du mardi que j'avais été reçu par le président du Conseil! Le quiproquo n'était pas fini, car le mercredi, après le conseil des ministres où Schuman fit allusion en termes voilés à une prochaine initiative française, je fus convoqué à Matignon par Bidault qui m'accueillit avec un regard noir de fureur. Il tenait une copie de la proposition :

« Schuman vient de me montrer ce papier, il paraît que c'est vous qui l'avez écrit. J'aurais aimé en être le premier averti. – Vous l'étiez, lui répondis-je, je vous ai écrit vendredi. » Il chercha la lettre, elle était sur son bureau. L'avait-il lue? Il assure que oui dans ses Mémoires, et je le crois. Sans doute ne répondait-elle pas à ses préoccupations du moment qui étaient de créer un Haut Conseil atlantique. Ce que fût devenu le projet entre ses mains, et l'Europe au bout du compte, d'autres se sont posé la question. Pour moi, je ne me suis jamais demandé de ma vie quelles conséquences aurait pu avoir une situation qui ne s'est pas produite. C'est l'exercice le plus stérile qui soit. Le fait est qu'il n'y a pas eu de plan Bidault, mais un plan Schuman.

Clappier nous aida à mettre au point le texte qui, le samedi 6 mai, prit sa forme définitive avec ces phrases nouvelles : « En se faisant depuis plus de vingt ans le champion de l'Europe unie, la France a toujours eu pour but essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre. » C'était le salut à Briand, mais aussi l'adieu à la rhétorique. « L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. » C'était le choix fondamental d'une méthode à intégrer sans fin les choses et les esprits. Cette méthode paraît lente et peu spectaculaire. Pourtant, elle fonctionne continûment depuis vingt-cinq ans et personne n'en a proposé d'autre pour faire progresser la Communauté. « Maintenant, il faut nous arrêter », dis-je, et j'écrivis : « Définitif, samedi 15 h. » Dès lors, tout allait être dans la tactique. Quelques instants plus tard, je me rendais dans le bureau de Schuman avec René Mayer, ministre de la Justice, qui devint aussitôt un partisan enthousiaste de la proposition où il retrouva l'écho de nos entretiens d'Alger sur la nécessité de reconstruire l'Europe dans la paix. C'est à sa demande que nous ajoutâmes cette phrase qui passa alors pour une clause de style, mais à laquelle l'avenir devait donner sa pleine signification : « L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain. » Au même moment, je fis porter les documents à Pleven, ministre de l'Outre-Mer. Là devait s'arrêter la liste des destinataires. Neuf personnes au total étaient dans le secret.

Quand et comment dévoiler ce secret, ce fut la décision du dimanche. Pleven, maintenant au courant et tout à fait acquis, nous conseilla sur la marche à suivre. Dans la fin de la matinée, je rejoignis Schuman et Clappier qui avaient jugé nécessaire de convoquer Alexandre Parodi, secrétaire général du ministère des

Affaires étrangères. En sa personne, le Quai d'Orsay était informé et lié en même temps par la loi du silence. Nous étions bien résolus à mener toute l'opération en dehors des voies diplomatiques officielles et à nous passer des ambassadeurs. Notamment, le contact personnel que Schuman désirait prendre avec Adenauer serait confié à un membre de son cabinet qui irait secrètement à Bonn à l'heure même de la décision. Restait à fixer cette heure. Il n'y avait plus guère de choix, car pour un acte de cette importance il fallait l'accord du gouvernement tout entier. Or, on ne pouvait attendre le mercredi, jour normal du prochain conseil des ministres, mais aussi date de la conférence de Londres où Schuman devait arriver avec un projet pour l'Allemagne. Pleven et Mayer firent en sorte que le conseil se tînt exceptionnellement le mardi matin. Le secret devait être total jusque-là. Il le fut, à une exception près.

Cette exception nous fut curieusement imposée par les circonstances. Dean Acheson avait prévu de faire escale à Paris le dimanche sur le chemin de Londres pour parler tranquillement avec Schuman qu'il estimait beaucoup. Il n'était pas concevable de laisser les deux ministres s'entretenir, dans l'intimité, de tout sauf de ce qui serait le surlendemain plus important que tout... La courtoisie et l'honnêteté nous conduisirent à mettre Acheson dans la confidence, et nous n'eûmes pas à le regretter. Le récit qu'il fit dans ses Mémoires de ce dimanche 7 mai à Paris est un morceau plein de vie et d'esprit, bien significatif de sa personnalité attachante. Il reconnaît lui-même qu'il ne comprit pas du premier coup la portée du plan que Schuman lui décrivit à travers un interprète. Il y soupçonna une sorte de grand cartel du charbon et de l'acier, désir nostalgique des industriels européens et péché inextinguible pour des Américains respectueux du droit de la concurrence et de la liberté du commerce. En lui, le *lawyer* et l'homme politique eurent un mouvement de recul, et je dus venir calmer ses appréhensions.

Je connaissais bien Acheson qui avait été un familier de notre maison à Washington et un grand amateur de la cuisine française d'Amélie. Chaque matin, on pouvait le voir marchant côte à côte avec Félix Frankfurter sur le chemin de leur bureau. Avec leur chapeau melon, ces deux amis incarnaient le droit et la Constitution des États-Unis. Nous savions aussi qu'ils étaient des hommes d'esprit et des âmes généreuses. Acheson pouvait être léger et mondain, mais son intelligence très vive était attachée à une conviction. On a vu le rôle qu'il a joué

dans la conception du plan Marshall, et je ne doutais pas qu'il saisisrait l'importance politique de notre projet. En compagnie de David Bruce, ce fut chose vite faite et nous eûmes dès lors deux complices involontaires et deux fermes soutiens aussi. Mais ce bref malentendu me fit réfléchir et je retins qu'on pouvait se méprendre sur la nature du plan de mise en commun du charbon et de l'acier. Je demandai aussitôt à Uri de parer à l'objection, ce qu'il fit dans une note destinée à être diffusée en même temps que la proposition. « Par tous ses caractères, écrivit-il, l'organisation projetée prend le contre-pied d'un cartel, dans ses objectifs, son mode d'action, ses dirigeants. » La démonstration était convaincante, mais il faudrait encore beaucoup de vigilance et des dispositions juridiques très strictes – une véritable loi anticartel européenne – pour écarter le soupçon de la chose, et la chose elle-même.

Le lundi fut une veillée d'armes, mais apparemment un jour comme les autres au Quai d'Orsay et rue de Martignac où nous continuâmes à dessiner notre activité habituelle. Le soir, Clappier me confirma que le collaborateur de Robert Schuman, un magistrat lorrain, *M. Michlich*, était parti pour Bonn, attendu seulement de Blankenhorn qui dirigeait le cabinet du chancelier. Comment parvint-il jusqu'à la chancellerie le mardi matin à l'insu de tous les services français et de François-Poncet lui-même, seul cet homme discret par nature pourrait le raconter. Ce que j'en sais, je l'ai lu dans les *Mémoires d'Adenauer*. « Le matin, écrit-il, j'ignorais encore que la journée allait apporter la nouvelle d'un tournant décisif dans l'évolution de l'Europe. Alors que le cabinet fédéral était en plein travail, on annonça qu'un envoyé du ministre français des Affaires étrangères avait une communication urgente à me faire. Il était chargé de deux lettres de Schuman et indiqua à Blankenhorn que le conseil des ministres siégeait à Paris au même moment et délibérait sur le contenu de ces lettres. Blankenhorn apporta les lettres dans la salle du conseil. L'une, écrite à la main, était une communication personnelle de M. Schuman... Il m'indiquait que le but de sa proposition n'était pas économique, mais éminemment politique. La crainte persistait en France d'être à nouveau attaqué par l'Allemagne quand celle-ci se serait relevée, et il était concevable que semblables idées eussent cours aussi en Allemagne. Tout réarmement se traduirait d'abord par une élévation de la production du charbon, du fer et de l'acier. Si l'on créait une organisation telle qu'il l'envisageait, qui permît aux deux pays participants de déceler les signes d'une telle évolution, cette nouvelle possibilité amènerait en France un immense apaisement dans les esprits... Je répondis sans délai à Schuman que j'approuvais

de tout cœur sa proposition. »

Le conseil des ministres, en effet, siégeait à l'Élysée et Clappier se souvient de sa longue attente dans un bureau voisin. Nous-mêmes étions reliés à lui rue de Martignac par le téléphone interministériel. Midi était passé et l'ordre du jour épuisé sans que Schuman eût ouvert la bouche. Il ne pouvait intervenir avant d'être assuré qu'Adenauer avait donné son accord total, accord dont il ne doutait pas, mais qui devait être formulé. Ce long silence nous angoissait : tout allait-il se jouer à quelques minutes près ? La communication de Michlich parvint à Clappier au moment où le conseil venait d'être levé, et tout le monde se rassit. Ce que dit Schuman à ses collègues appartient au secret du conseil, mais j'ai cru savoir qu'il avait été plus elliptique et moins audible encore qu'à l'accoutumée. Personne ne mit en doute l'opportunité de la proposition qu'il emportait à Londres et qu'appuyaient fortement Pleven et Mayer, même si la plupart des ministres n'en apprirent les termes exacts que dans la presse du lendemain. Le conseil achevé, Clappier m'appela : « C'est acquis, on peut y aller. »

« Y aller », c'était, selon nos plans, rendre publique dans la soirée d'une manière spectaculaire le projet discrètement énoncé le matin. Aussitôt, les journalistes français et étrangers furent convoqués pour dix-huit heures et le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay aménagé en salle de presse. Dans la hâte, on oublia de prévenir les photographes et la radio – si bien que Schuman dut se prêter, plusieurs mois plus tard, à une reconstitution de sa conférence pour que la postérité en gardât l'image. L'entre-temps fut occupé à recevoir les ambassadeurs des pays européens et à les mettre au courant du projet que leurs gouvernements allaient lire sur les téléscripteurs des agences avant qu'eux-mêmes eussent pu rédiger leur dépêche. Puis Schuman entra dans le salon de l'Horloge où plus de deux cents journalistes l'attendaient. J'étais mêlé à eux avec Silvia, Hirsch, Uri et Fontaine. Je ne suis pas sûr que la voix sourde, hésitante, du ministre les ait convaincus sur-le-champ qu'ils étaient témoins d'un profond changement de la politique internationale, bien que le ton inhabituel du préambule ne laissât pas de doute :

« Il n'est plus question de vaines paroles, mais d'un acte hardi, d'un acte constructif. La France a agi, et les conséquences de son action peuvent être immenses. Nous espérons qu'elles le seront. Elle a agi essentiellement pour la paix. Pour que la paix puisse vraiment courir sa chance, il faut d'abord qu'il y ait



une Europe. »

En fait, c'était une conclusion plus qu'un préambule, et je m'employai aussitôt à en persuader les éditorialistes des grands journaux qui hésitaient encore sur la signification de la proposition, dont les aspects techniques voilaient à première vue la portée politique. Je savais qu'ils allaient parler d'un combinat industriel, d'un pool charbon-acier, et c'était bien cela. Mais c'était aussi l'Europe et la paix. Roger Massip, du *Fagaro*, Charles Ronsac, de *Franc-Tireur*, Jacques Gascuel, de *France-Soir*, Harold Callender, du *New York Times*, entre autres, n'en doutèrent plus un instant et, dans leurs articles, saluèrent l'événement comme il convenait. Au même moment en Allemagne, c'était Adenauer qui attendait à son tour l'annonce de l'offre française pour donner devant les journalistes réunis à Bonn l'acceptation de son pays : « La proposition que vient de nous faire la France est une initiative généreuse à notre égard. Elle constitue un progrès décisif dans les relations franco-allemandes. Elle n'est pas faite de formules générales, mais de suggestions concrètes qui reposent sur l'égalité des droits. » Avec son réalisme habituel, le chancelier vit l'avantage immédiat : « La production sarroise étant mise en commun, une cause de tension entre la France et l'Allemagne se trouvera éliminée. » Tout venait d'être conclu en quelques heures, au grand jour, entre deux hommes qui avaient osé, seuls, engager le destin de leur pays. Mais dès ce moment, si satisfait que je fusse, je savais que l'essentiel restait à faire et je n'avais qu'une hâte : que des institutions vinsent consacrer cet accord fondé sur une rencontre de bonnes volontés. Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions.

Robert Schuman, qui était pressé de prendre le train pour Londres, esquiva si bien les questions précises des journalistes sur l'avenir de son plan que l'un d'eux s'exclama : « Alors, c'est un saut dans l'inconnu ? – C'est cela, répondit-il posément, un saut dans l'inconnu. » Rares étaient ceux qui mesuraient la vérité de cette image. On pensait plutôt que l'entreprise avait été minutieusement préparée sur le plan technique – sinon pourquoi proviendrait-elle, comme on commençait à le savoir, de la rue de Martignac ? C'était le bon sens même, et bien des malentendus en découlèrent – à Londres en premier lieu où, dès leur arrivée, Schuman et Clappier se virent harcelés de questions sur les pouvoirs de la Haute Autorité, le sort de tel bassin charbonnier, la fixation des prix... A court

de réponses, ils m'appelèrent à l'aide et je décidai de les rejoindre le 14 mai. En attendant, ils se consacrèrent à la conférence des Trois qui s'ouvrit dans une atmosphère alourdie par les colères de Bevin contre Acheson et Schuman, soupçonnés par lui d'ourdir un complot anti-britannique. Acheson a raconté avec humour le moment difficile où, déjeunant le 9 mai au Foreign Office, l'ambassadeur de France, Massigli, demanda à être reçu. « Que peut-il me vouloir? » fit Bevin. Acheson, lié par le secret, garda le silence, mais en paya le prix le lendemain.

Massigli venait transmettre la décision encore officieuse du gouvernement français. A peine avait-il eu le temps d'en prendre lui-même la mesure, et je pense qu'il n'en prit jamais la bonne mesure. Bevin ne le chargea d'aucun message, mais lui confia en privé : « Je crois bien qu'entre nos deux pays, quelque chose vient de changer. » C'était un politicien tout en instinct et en foudrades, qu'aggravait la maladie qui l'emporterait bientôt. Le hasard voulut qu'il se trouvât seul à Londres pour subir ce premier assaut. Attlee et Stafford Cripps prenaient leurs vacances en France, chacun de son côté. Dans la confusion, le jeune secrétaire d'État au Foreign Office, Kenneth Younger, penche vers la participation. Anthony Eden la recommande ardemment au gouvernement dans un discours public, ainsi que lord Layton au nom du parti libéral. Mais le *Times*, déjà, recule devant le mot « fédération » et le *Daily Express* écrit : « Ce serait la fin de l'indépendance britannique. » Attlee, revenu à Londres, intervient aux Communes le 11 mai. Il salue la reconciliation franco-allemande, mais souhaite un examen approfondi des implications économiques. On attendra donc ma visite.

Acheson, lui, n'a pas tardé à faire, en accord avec Truman, une déclaration positive : « Nous approuvons avec sympathie la longue portée de l'initiative française. » Au nom du gouvernement italien, le comte Sforza l'accueille avec chaleur. Les gouvernements du Benelux voudraient bien eux aussi des précisions techniques, mais l'opinion les pousse à l'acceptation rapide. Cependant, à Londres, les Trois peuvent enfin s'accorder sur l'Allemagne. « Tout est changé, câble Charles Ronsac. Au lieu d'une conférence négative de guerre froide, nous allons avoir une conférence positive, une tentative d'organisation économique de l'Europe. » Les échos de la « bombe Schuman » se propagent dans la presse mondiale et commencent à ébranler les chancelleries. Mais tout semble suspendu à l'attitude de Londres où depuis si longtemps se tranchent les décisions européennes. Je sais que la partie sera dure,

j'espère qu'elle sera gagnée – mais, au fond de moi, je suis certain que l'enjeu essentiel est déjà acquis sans retour. L'Europe est en mouvement. Le choix des Anglais sera leur choix.

Dès mon arrivée à Londres, accompagné de Hirsch et d'Uri, je me mis comme à mon habitude en rapport avec mes vieux amis. Ce ne sont pas tous des personnages du devant de la scène, mais aussi bien que ceux que je vais voir à New York et dont j'ai parlé plus haut, hommes d'affaires, juristes ou journalistes, il est certain que là où s'exerce leur action ils peuvent et doivent voir le fond des choses : la mesure de leur succès est celle de leur lucidité. Ces amis savent ce que j'ai besoin de savoir et une conversation avec eux me suffit – ensuite, je peux aborder mes interlocuteurs politiques. Lord Brand, Kindersley, Salter, Geoffrey Crowther, directeur de l'*Economist*, sont de ceux-là. Ce dernier était favorable à une participation anglaise à la Haute Autorité, mais il ne me cacha pas la difficulté du combat qu'il allait mener à travers son journal. L'Angleterre n'avait pas été vaincue, elle n'avait pas connu l'invasion. Elle ne se sentait pas obligée d'exorciser l'histoire. Son destin impérial n'était pas achevé, son expérience du bien-être général commençait à peine. Churchill disait : « Nous devons être aux côtés de la France », mais il ajoutait : « Nous devons veiller aussi à ce que cela n'entraîne pas chez nous la baisse des salaires, des niveaux d'existence et des conditions de travail. » M. Attlee ne pouvait pas dire moins. Plowden, qui était mon interlocuteur désigné, m'en demanda davantage : comment sera constituée la Haute Autorité, de quelle nature seront ses interventions, quelles seront les garanties contre son arbitraire, aura-t-elle seule le pouvoir de fermer des entreprises, comment assurera-t-elle le plein emploi?

Il était clair que les Anglais ne voulaient pas s'engager sur des principes ni sur une méthode de négociation sans connaître à l'avance toutes les conséquences pratiques de ces principes, qui dans notre esprit seraient l'objet même et le résultat de la négociation. Assurément, avec Hirsch et Uri, nous pouvions donner des réponses et même recueillir des suggestions. Mais le gouvernement anglais ne se sentirait rassuré que s'il obtenait *a piece of paper*, un écrit quelconque. Je promis à Plowden que nous lui écririons dès notre retour à Paris, ce que nous fîmes. Cet exercice nous fut utile et nous amena à préciser quelques idées, notamment sur le contrôle parlementaire de la Haute Autorité. Mais il

apparut vite que cette voie n'était pas la bonne et que nous n'éviterions pas le problème de fond qu'Attlee rappela aux Communes : « Ces discussions officieuses avec M. Monnet montrent clairement que si le gouvernement français n'a pas étudié dans le détail comment les propositions seraient mises en pratique, il a des vues très précises sur la procédure des négociations. » Et il était bien vrai que, dans cette circonstance, nous étions plus pragmatiques que les Anglais, car nous offrions une base de discussion et une méthode pour discuter. Leur embarras était visible. Plowden avait eu l'idée de réunir à dîner avec moi les secrétaires généraux des ministères. A la fin de la soirée, l'un d'eux soupira : « Bienheureux étaient nos pères, car ils savaient quoi faire en toutes circonstances. » La nostalgie anglaise s'était exprimée là. Rejoignant Schuman et Massigli après ce dîner, je leur dis : « Les Anglais ne trouveront pas seuls la ligne de leur destin. Le changement leur viendra de l'extérieur. »

Mieux valait parler net. Sir Stafford Cripps me pria de passer à son bureau avant que je ne quittasse Londres. « Vous engageriez-vous avec l'Allemagne sans nous? me demanda-t-il. – Mon cher ami, lui répondis-je, vous connaissez mes sentiments envers l'Angleterre depuis plus de trente ans et vous ne pouvez pas les mettre en doute. Je souhaite de tout cœur que vous vous engagiez dans l'entreprise au départ. Mais si ce n'était pas le cas, nous irions de l'avant sans vous, et je suis convaincu que, réalistes comme vous l'êtes, vous vous ajusterez aux faits lorsque vous constaterez que nous avons réussi. » Au même moment, Schuman tenait une conférence de presse : « Combien faudrait-il de pays pour réaliser le plan? lui demanda-t-on. – Nous poursuivrons la négociation à deux, s'il le faut. » Cette détermination n'eût pas dû laisser de doute aux Anglais, si Schuman n'avait pas ajouté : « S'il n'y a pas de participation à cent pour cent, il peut y avoir une association compatible avec les structures et les conceptions économiques anglaises. » Cette ouverture était imprudente, car l'expérience m'a prouvé qu'il n'est pas bon que les Anglais obtiennent des conditions particulières et une situation spéciale dans leurs rapports avec les autres, ni même qu'ils puissent espérer en bénéficier. En revanche, vous pouvez beaucoup attendre d'eux si vous leur offrez résolument de coopérer en position d'égalité. Si votre résolution est constante, les chances sont grandes qu'ils s'y adaptent tôt ou tard et qu'ils deviennent des partenaires, au sens plein du terme.

Je compris que cette forme de conversations ne déboucherait sur rien et que

nous devons aller de l'avant. Aussitôt rentré de Londres, je me rendis à Bonn pour rencontrer le chancelier allemand. Bernard Clappier m'accompagnait et assurait la liaison entre Schuman et moi, dévoué à notre idée commune, également fidèle à l'un et à l'autre. « Clappier, c'est de l'or », disait Schuman qui avait longtemps observé ce jeune fonctionnaire qui était son directeur de cabinet aux Finances. Au bout de six mois, il l'invita à déjeuner dans un petit restaurant et fit de lui un des rares confidents de ses pensées. Je découvris à mon tour la même honnêteté intellectuelle, le même désintéressement dans cet homme discret et efficace qui devint mon ami. A Bonn, j'allais à la rencontre d'un autre ami, John McCloy, mais cette fois-ci il serait mon interlocuteur officiel dans une négociation délicate où la fermeté de sa vision politique et sa diplomatie pouvaient nous être très utiles. Il était alors le haut-commissaire américain et président en exercice du conseil de la Haute Commission alliée où siégeaient avec lui François-Poncet et le général anglais Robertson. Ce conseil disposait encore de grands pouvoirs de contrôle, de ceux en particulier qui concernaient les relations extérieures de la nouvelle République fédérale. La situation n'était pas banale : je devais demander à McCloy l'autorisation d'ouvrir des conversations avec Adenauer, et ces conversations impliquaient que les rapports fussent désormais égaux entre la France et l'Allemagne. La décision du conseil serait donc plus qu'une formalité : ce serait le dernier acte de sa tutelle diplomatique.

L'affaire n'allait pas de soi, et je dus convaincre par un long exposé. Sans doute, sur les objectifs, McCloy était-il déjà gagné à notre cause, mais il devait considérer la réserve que fit son collègue anglais : « L'Allemagne est sous contrôle, le charbon et l'acier sont sous séquestre. Il convient donc que la Haute Commission soit représentée dans les négociations. » Cela était contraire à l'esprit même de la proposition française, et Armand Bérard, l'adjoint de François-Poncet – absent ce jour-là –, parla dans le sens des instructions que Clappier lui avait apportées : « A compter du moment où nous aurons autorisé le gouvernement fédéral à négocier, il devra le faire souverainement. » Comme la discussion s'enlisait, j'intervins : « Si on considère la portée des engagements qui seront pris par l'Allemagne aux termes du traité, il est essentiel que personne ensuite ne puisse contester qu'ils ont été souscrits librement. » On vit que nous en faisons un problème politique, et l'on n'insista pas. J'eus l'autorisation de commencer des entretiens avec Adenauer.

L'après-midi, j'étais introduit dans son bureau au palais Schaumburg. Clappier

et Bérard – ce dernier venu à titre personnel – m'accompagnaient. Auprès du chancelier se tenait Blankenhorn. Je m'étais déjà représenté Adenauer, son maintien rigide et son visage impassible. Je me rendis compte aussitôt que je ne le connaissais pas. Ce n'était pas un personnage sûr de lui qui m'attendait, mais un homme curieux de ce que j'allais dire et qui avait peine à se départir d'une certaine méfiance. Visiblement, il ne pouvait pas croire que nous lui propositions vraiment l'égalité, et des années de négociations ardues, de blessures d'orgueil marquaient encore son attitude. Notre entretien se prolongea pendant une heure et demie, puis je vis peu à peu le vieil homme se détendre et laisser percer l'émotion qu'au fond il contenait.

« Nous voulons établir les relations de la France et de l'Allemagne sur une base entièrement nouvelle, lui dis-je, et tourner ce qui les divisait, notamment les industries de guerre, vers un profit commun qui sera aussi le profit de l'Europe. L'Europe retrouvera alors le rôle éminent qu'elle jouait dans le monde et que ses divisions lui ont fait perdre. Son unité ne portera pas atteinte à sa diversité, au contraire. Cette diversité qui est sa richesse bénéficiera à la civilisation, elle influera sur l'évolution de puissances comme l'Amérique elle-même.

« La proposition française est donc, dans son inspiration, essentiellement politique. Elle a même un aspect pour ainsi dire moral. Dans son essence, elle vise un objectif très simple que notre gouvernement cherchera à réaliser sans se préoccuper, dans une première phase, des difficultés techniques. »

J'insistai sur ce point, car il me paraissait maintenant essentiel de revenir aux problèmes de méthode et de s'accorder sur une certaine conception du travail en commun. Ma visite à Londres m'avait convaincu que la proposition française, si claire, si simple dans son esprit et dans sa forme, pouvait être dénaturée par une approche trop scrupuleusement ou trop insidieusement technique. Je voyais un risque pareil, bien que pour d'autres motifs, avec les Allemands, avec leurs industriels ou leurs diplomates. « La proposition Schuman, ajoutais-je, a eu dans nos opinions un profond retentissement. Les peuples n'accepteraient plus d'être déçus dans leur attente. Il faut, le plus tôt possible, passer à l'action. Des négociations devraient aboutir à un traité de caractère général instituant la Haute Autorité. Ensuite, interviendraient les techniciens. Les problèmes concrets, je le sais par expérience, ne sont jamais insolubles à partir du moment où ils sont abordés du point de vue d'une grande idée. »

Adenauer m'écoutait avec attention et me répondit avec chaleur : « Je ne suis pas, moi non plus, un technicien, et pas entièrement un politicien. J'envisage

comme vous cette entreprise sous son aspect le plus élevé – elle appartient à l'ordre de la morale. C'est la responsabilité morale que nous avons à l'égard de nos peuples, et non la responsabilité technique que nous devons mettre en œuvre pour réaliser un si vaste espoir. L'accueil en Allemagne a été enthousiaste, aussi nous ne nous accrocherons pas à des détails. Cette initiative, voici vingt-cinq ans que je l'attends. En nous y associant, mon gouvernement et mon pays n'ont aucune arrière-pensée hégémonique. Depuis 1933, l'histoire nous a appris combien pareilles préoccupations sont vaines. L'Allemagne sait que son sort est lié au sort de l'Europe occidentale. »

Nous en vîmes à parler des prochaines étapes. Le chancelier me dit qu'il se préoccupait de trouver « un M. Monnet allemand » puisque Clappier venait de lui faire part de la décision du gouvernement français de me confier les négociations du traité. Il évoqua plusieurs noms d'hommes d'affaires qui ne me disaient rien, ou rien qui vaille. « On aurait tort, dis-je, d'aller chercher trop loin la compétence. C'est le sens de l'intérêt général qui compte. A cet égard, M. Schuman a bien l'intention de garder le problème en main, et je me permets de vous conseiller d'avoir un délégué qui dépende directement de vous. Le dernier mot est toujours politique. » L'entretien s'achevait. Adenauer se leva et me dit : « Monsieur Monnet, je considère la réalisation de la proposition française comme la tâche la plus importante qui m'attende. Si je parviens à la mener à bien, j'estime que je n'aurai pas perdu ma vie. » Je pris congé. Comme il l'écrivit de moi dans ses Mémoires, je peux l'écrire de lui : « Je suis par la suite toujours resté lié d'amitié avec lui. »

Évoquant aux Communes mon voyage à Bonn qui se conclut par un communiqué officiel d'accord, M. Attlee devait dire peu après : « Ce fait délimita naturellement le cours de nos échanges de vues et rendit difficile la réalisation de ce que désirait le gouvernement de Sa Majesté : jouer un rôle actif dans la discussion des propositions françaises, mais sans s'engager d'avance à en accepter les principes. » On ne pouvait résumer plus clairement le fond des échanges diplomatiques confus qui s'ouvrirent dès mon retour à Paris pour se prolonger jusqu'au 3 juin. Dix jours, onze notes, quatre mille mots furent nécessaires pour épuiser les munitions des chancelleries et toutes les ressources de la dialectique. Les livres blancs publiés de part et d'autre en témoignent, ce fut un combat de position qui portait sur un point précis : la méthode de négociation du plan Schuman était-elle elle-même négociable? En d'autres

termes, pouvait-on venir s'asseoir à la table pour remettre en cause le principe de la Haute Autorité? Cette question était formelle en apparence seulement. La traiter comme un simple point de procédure, en faire un objet de compromis eût été ruiner à la base la méthode et les principes qui ont donné et donnent encore toute sa dynamique à la construction européenne. Je tins ferme de bout en bout.

Le 25 mai, le gouvernement français adressa un mémorandum à Londres proposant un projet de communiqué déjà accepté par l'Allemagne et soumis en même temps aux Belges, aux Néerlandais, aux Luxembourgeois et aux Italiens :

« Les gouvernements... sont décidés à poursuivre une action commune en vue des objectifs de paix, de solidarité européenne et de progrès économique et social par la mise en commun de leurs productions de charbon et d'acier, et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle dont les décisions lieront les pays qui y adhéreront.

« Les négociations, sur la base des principes et des engagements essentiels figurant dans la proposition française du 9 mai dernier, s'ouvriront à une date qui sera proposée incessamment par le gouvernement français en vue d'aboutir à l'établissement d'un traité qui sera soumis à la ratification des Parlements. »

Or, ce message se croisa avec une première note anglaise qui rejetait par avance l'idée d'une conférence internationale et suggérait au contraire que la France et l'Allemagne ouvrirent entre elles des conversations directes auxquelles l'Angleterre souhaitait prendre part dès le début, avec l'espoir d'obtenir des éclaircissements sur les détails du système. Ensuite, elle pourrait décider de se joindre à l'entreprise. Le lendemain, nouveau message de Londres plus précis : « Nous avons reçu votre mémorandum. Il faut bien comprendre que si le gouvernement français a l'intention d'insister sur un engagement de mettre en commun les ressources et d'instituer une Haute Autorité ayant des pouvoirs souverains, cela comme condition préalable à une participation aux conversations, le gouvernement britannique ne pourrait à son grand regret accepter pareille condition. » La note anglaise rejette l'engagement (« *commitment* ») et suggère que ceux qui le veulent viennent parler sur d'autres bases (« *on a different basis* »). Tout le débat est là, toute la philosophie britannique aussi.

Pourquoi fallut-il encore tant de notes pour prendre acte de cette divergence fondamentale qui ne s'aplanira ensuite qu'au long des années et à mesure que la Communauté réussira? c'est sans doute parce que je ne désespérai pas de convaincre et que les diplomates, de part et d'autre, espéraient gagner. Cette négociation par la voie du télégraphe avait un caractère insolite. Aux deux bouts



du fil, quelques hommes seulement, Clappier, Uri, Hirsch et moi à Paris, et à Londres Kenneth Younger livré à lui-même et aux fonctionnaires du Foreign Office pendant la maladie de Bevin. Aucun messenger ne traversa la Manche, aucun ambassadeur et nul personnage officieux ne jouèrent un rôle dans cette joute serrée. Le dimanche de la Pentecôte fut l'occasion pour nous de rédiger une longue dépêche allant au-devant des inquiétudes britanniques, en somme ce « bout de papier » qu'ils demandaient. Mais je tins à rappeler que l'objectif était bien une « fusion partielle des souverainetés ». Quant au mot « engagement », je précisai qu'il ne portait que sur une certaine méthode, une certaine ligne de recherche, et nullement sur l'acceptation finale d'entrer dans la Haute Autorité.

C'est pourtant sur ce problème grammatical que les Anglais livrèrent leur dernière bataille. « Accepter votre communiqué, répondirent-ils le 31 mai, impliquerait l'engagement préalable de créer une Haute Autorité supranationale avant de savoir où elle nous mènera en pratique. » Suivait un projet d'additif offrant aux Anglais une position spéciale dans la négociation. Cet additif était le résultat d'un essai de conciliation suggéré par Schuman et aussitôt mis en œuvre par Massigli et Younger. J'étais décidé à ne pas en tenir compte : « Les pays qui ont déjà accepté, et notamment l'Allemagne, vont évidemment eux aussi demander une position particulière. C'est le contraire de notre objectif qui est de supprimer toutes les discriminations et d'établir une égalité des chances. » En hâte, je rédigeai avec Hirsch une note au gouvernement et m'assurai que je serais suivi : « Consentir à la participation britannique en ces termes de position spéciale, c'est se résigner par avance à ce que soit substituée à la proposition française une construction qui n'en sera que la caricature. Bientôt, on ne retrouvera plus les règles communes ni l'indépendance de la Haute Autorité, mais une sorte d'O.E.C.E. En fin de compte, le moment viendra où la France devra prendre la responsabilité de rompre les négociations et d'en porter le blâme. »

Il fallait en finir. Le lendemain, nous proposâmes à tous les gouvernements le texte de notre communiqué où ne figuraient plus, dans un esprit d'apaisement, les mots « principes » et « engagements essentiels de la proposition du 9 mai », mais où la Haute Autorité devenait un « objectif immédiat ». Nous demandions

une réponse avant vingt heures, le 2 juin. Tout avait été dit, la suite ne serait plus que tentatives de justification pour l'opinion publique. « La différence d'approche demeure », écrivirent les Anglais qui refirent l'exégèse des textes. Finalement, on convint de rester informés de part et d'autre, « dans l'intention, disions-nous, de tenir le plus grand compte du point de vue du gouvernement britannique qui aurait la faculté de se joindre ou de s'associer à l'œuvre commune au moment où il le jugera possible ». Le 3 juin, six gouvernements publièrent ensemble le communiqué qui ouvrait le chemin de l'unité européenne. L'ambassade britannique à Paris salua à sa manière cet événement : « Il existe des précédents d'organisations internationales créées au son des fanfares et des trompettes et qui ne rencontrent que difficultés et déceptions le moment venu de les mettre en pratique. » Sir Oliver Harvey ne croyait pas si bien dire en parlant de trompettes. Comme celles de Jéricho, les nôtres avaient ébranlé les remparts majestueux des certitudes britanniques. Dans la presse, à la Chambre des Communes, au sein des partis, un débat passionné allait s'engager.

Ce débat résumait déjà tous les états d'âme que l'Angleterre allait connaître face au problème de l'Europe pendant vingt-cinq ans, jusqu'au référendum populaire qui mit fin à ses hésitations en 1975. On y retrouve à l'état natif, pure des scories que la polémique sur les coûts économiques du Marché commun introduiraient plus tard, l'image que les Anglais se faisaient de leur destin national. Le révélateur en fut un document de l'exécutif national du parti travailliste publié inopinément le 13 juin – le jour même où Attlee s'expliquait aux Communes sur l'échec des conversations. *European Unity* était l'œuvre d'un groupe conduit par Hugh Dalton, ministre en exercice, qui engageait du même coup Attlee et cinq de ses ministres membres de l'exécutif du parti. « Nous rejetons toute forme d'autorité supranationale, disait le manifeste. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un bon système international pour promouvoir des accords librement négociés. » Le refus de règles communes, et principalement de la règle de la majorité dans les relations entre les peuples, était affirmé, de même qu'étaient clairement énoncés deux principes fondamentaux de la politique anglaise d'alors : aucune modification dans les rapports entre la Grande-Bretagne et l'Europe de l'Ouest ne doit diminuer sa position comme centre nerveux du Commonwealth et banquier de la zone sterling. Aucune délégation de pouvoir ne peut être consentie à une autorité supranationale qui interférerait dans l'expérience socialiste britannique. Enfin, on pouvait lire cette phrase révélatrice : « Nous sommes plus près de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande que de l'Europe par la langue, les origines, les mœurs, les institutions, les conceptions politiques et les intérêts. »

Attlee tenta de prendre quelque distance par rapport au manifeste de son parti, mais les effets psychologiques en furent profonds dans toute l'Europe et aux États-Unis. Les socialistes du continent ne cachèrent pas leur gêne, car la participation de la Grande-Bretagne était une garantie dont ils eussent fait volontiers une condition si le *Labour* n'avait pas pris une attitude d'intransigeance totale. Les Français et les Belges se déclarèrent « vivement heurtés ». Finalement, les conservateurs conduits par Churchill et Eden renoncèrent à exploiter l'affaire contre leurs adversaires et le débat tourna court : ni les uns ni les autres ne voulaient de la Haute Autorité. J'en eus la confirmation un mois plus tard avec les contre-propositions que Macmillan fit à Strasbourg : l'Autorité n'y était plus qu'un comité de représentants des industries intéressées, dotés de pouvoirs proportionnels à la production de leur pays et flanqués, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'un comité ministériel ayant le droit de veto. En m'adressant son projet par une lettre amicale, Macmillan me donna l'occasion de réagir contre un si profond malentendu qui, je le prévoyais, retarderait le moment de la nécessaire participation anglaise. Je lui écrivis une lettre qui circula à Strasbourg.

« Les propositions Schuman, disais-je, sont révolutionnaires ou elles ne sont rien. Leur principe fondamental est la délégation de souveraineté dans un domaine limité, mais décisif. A mon avis, un plan qui ne part pas de ce principe ne peut apporter aucune contribution utile à la solution des grands problèmes qui nous assaillent. La coopération entre les nations, si importante soit-elle, ne résout rien. Ce qu'il faut chercher, c'est une fusion des intérêts des peuples européens, et non pas simplement le maintien de l'équilibre de ces intérêts. » Cela, Macmillan le comprendrait un jour. Pour l'instant, je souhaitais qu'il ne semât pas trop le trouble. « Je connais assez le peuple britannique, ajoutais-je, pour savoir qu'il ne s'opposera jamais à une mesure de progrès prise dans l'intérêt de l'Europe, même si les problèmes particuliers auxquels il a à faire face l'empêchent actuellement de s'associer entièrement à l'exécution de ce projet. » En réalité, ces « problèmes particuliers », réels ou imaginaires, actuels ou périmés – ceux du Commonwealth, de la livre sterling, ou de l'expérience socialiste –, n'expliquaient pas toute l'attitude des Britanniques.

J'avais en effet pressenti chez eux une autre inquiétude plus profonde et informulée, que je trouvai confirmée dans une lettre que Gaillard m'écrivit de Strasbourg. « Les travaillistes, disait-il, sont hostiles au plan Schuman parce qu'ils sont défaitistes en ce qui concerne le continent qu'ils ont délibérément rayé en cas de guerre – hypothèse qui leur semble inévitable et très proche. Ils sont contre tout. Les conservateurs partagent plus ou moins la même opinion. » Il est

important de faire revivre cette atmosphère de l'été 1950, sur laquelle je reviendrai plus tard, pour comprendre que le même phénomène de crainte – la guerre froide au centre de l'Europe, l'incendie coréen en Asie – pouvait provoquer des réflexes contraires : l'union sur le continent, l'isolement chez les Britanniques. « L'Angleterre, notais-je alors, n'a pas confiance que la France et les autres pays d'Europe puissent ou même veuillent effectivement résister à une éventuelle invasion russe. Elle croit que, dans ce conflit, l'Europe continentale sera occupée, mais qu'elle pourra avec l'Amérique résister et finalement vaincre. Elle ne veut donc pas laisser influencer sa vie intérieure ni le développement de ses ressources par des vues autres que les siennes, et certainement pas par des vues continentales. »

Si tel était bien le sentiment profond des Anglais, comme je le pensais, nous n'avions plus de chance de les convaincre avant longtemps. D'ailleurs, nous étions déjà très engagés dans l'action.

## La conférence du plan Schuman

### **Inventer**

La conférence des six pays ayant accepté le plan Schuman avait été convoquée pour le 20 juin 1950 à Paris. Elle était attendue par une vaste espérance populaire et par des craintes dans quelques milieux limités. Comme on pouvait le prévoir, dans chaque pays, les représentants des intérêts se sentaient particulièrement menacés et, à leurs yeux, le plan favoriserait toujours le voisin. Il nous appartenait de montrer que ces appréhensions contradictoires s'annulaient. Les sidérurgistes étaient les plus agités, et leurs organes corporatifs, habitués à la pratique des ententes secrètes, se mettaient en mouvement contre cette Haute Autorité qui réglerait les problèmes au grand jour. A titre privé, cependant, ils étaient moins sûrs d'eux. Hirsch, qui les connaissait bien, ne s'était pas engagé sans quelques avis et, avant même le 9 mai, il avait, de sa propre initiative, pris un contact avec un des augures de la sidérurgie française en qui il avait toute confiance. « Il n'y a pas le choix, lui répondit cet homme sage, pour nous c'est cela ou la mort. » Nous ne pouvions faire état de ces assurances ni de celles que nous donnaient personnellement les dirigeants des Charbonnages, et nous les laissâmes protester que nous avions disposé d'eux arbitrairement. La vérité est que nous n'étions pas prêts à négocier avec des intérêts particuliers une entreprise d'intérêt général aussi vaste. Pourtant, les gouvernements étaient assaillis de doléances, mais le soutien de l'opinion publique leur donna la volonté et la force de résister.

L'attitude des syndicats, notamment, fut exemplaire. A l'exception de la C.G.T. qui dénonça aussitôt le plan comme une « atteinte à la souveraineté nationale », Force ouvrière, menée par Jouhaux, et la C.F.T.C. par Gaston Teissier en approuvèrent le principe. Le 23 mai à Düsseldorf, la conférence de la Confédération internationale des syndicats libres marqua son accord et son désir de participation. Ces réactions positives contrastaient avec les prudences des partis socialistes. En France, l'écart se combla peu à peu sous la conduite de Guy

Mollet, en Allemagne il s'élargit avec Schumacher que l'esprit d'opposition à Adenauer portait aux extrêmes. « Les Allemands, disait-il, sont en train de souscrire à une prolongation de cinquante ans de l'occupation », et il brandissait l'épouvantail des « quatre K » (*Kapitalism, Klerikalism, Konservatism, Kartels*). Le chancelier lui répondait avec la même vigueur : « Celui qui sabote le plan Schuman ou le dénigre est un mauvais Allemand. » Mais un jeune député socialiste de Berlin avait déjà choisi l'avenir : « Nous avons réclamé depuis trop longtemps une véritable européanisation des industries lourdes pour ne pas saluer avec joie tout ce qui nous rapproche de cet objectif. Il faut rendre justice à la proposition française. » On commençait à connaître son nom : Willy Brandt.

J'étais attentif à toutes les inquiétudes exprimées par les vieux charbonnages belges, la jeune industrie italienne, les hardis planificateurs néerlandais. Aucune de ces situations particulières ne me paraissait insoluble. Au contraire, j'étais certain qu'elles seraient toutes entraînées dans le dynamisme nouveau de l'Europe, mais je savais qu'il serait malaisé d'en convaincre chacun. Les Pays-Bas, notamment, avaient tenu à écrire qu'ils pourraient toujours se retirer de la négociation – ce qui allait de soi, mais laissait présager qu'ils seraient des partenaires ombrageux. Au total, ce remue-ménage me rendait optimiste : si tant d'hésitations n'avaient pas retenu les gouvernements de franchir le pas, c'est que ce pas était politique et qu'une large majorité y était partout favorable. Pour qu'il n'y eût nulle équivoque et que la conférence prît son départ au niveau souhaité, Adenauer déclara le 13 juin devant le Bundestag : « Je tiens à déclarer expressément et en plein accord non seulement avec le gouvernement français, mais encore avec M. Jean Monnet, que ce projet revêt au tout premier chef une importance politique et non économique. »

Dans cette perspective, le chancelier restait préoccupé par le choix de son négociateur. Il m'écrivit plusieurs lettres pour me demander conseil sur ce point et m'envoya un premier candidat. C'était un homme d'affaires capable dont l'horizon était limité à cette capacité. Je le dis à Adenauer qui en convint. « On m'a parlé d'un professeur à l'université de Francfort qui présente les qualités requises », me fit-il savoir. Quand je rencontrai Walter Hallstein quelque temps après, sa personnalité me plut aussitôt et la confiance s'établit entre nous du premier coup. Il avait une culture et une largeur d'esprit qui le rendaient propre à comprendre les problèmes des autres – il était au fond un humaniste actif, un grand Européen, comme on l'a vu depuis. Mais ce qu'on voit moins dans son personnage secret, ce sont ses qualités d'âme, sa loyauté et sa sincérité qui me frappèrent dès le premier jour. Il les projette dans les choses qu'il fait et très peu dans ses amitiés qui sont rares. On connaît son autorité, et le soin qu'il met à la

faire respecter. Les preuves de son habileté sont dans le succès de ses entreprises. Sa simplicité et sa gentillesse sont moins souvent aperçues, mais j'en ai eu le témoignage constant.

Hallstein n'était pas un homme politique, il avait la vision politique. Adenauer menait les gens et les choses, c'était un homme fort pour qui l'analyse des faits était secondaire, l'essentiel étant l'objectif, puis la décision sur ce qu'il fallait faire pour atteindre l'objectif. Il allait à la conclusion tout de suite et, en 1950, la conclusion pour lui était la même que la mienne : l'organisation de l'Ouest. Comment, par quelles voies, ce n'était pas son affaire principale, mais la nôtre, et ce fut une chance qu'il donnât sa confiance à Hallstein qui voulait faire avancer les choses et les transformer comme nous le voulions à travers le plan Schuman. L'accord entre la France et l'Allemagne était une nécessité politique, mais le choix des hommes a singulièrement aidé la nécessité en cette circonstance. Désormais, on pouvait aller vite. Adenauer m'écrivit le 16 juin : « Je partage entièrement votre point de vue qu'il faut accélérer les négociations au maximum et, si cela est possible, déterminer l'établissement du traité avant les vacances d'été parlementaires : c'est seulement ainsi que nous aurons la certitude de transposer cette grande idée dans la réalité. »

La date du 20 juin était la plus proche que nous ayons trouvée pour ouvrir une conférence que nous voulions clore avant août, afin de garder le bénéfice du mouvement qui était dans tous les esprits. L'opinion publique attendait la réalisation rapide d'un projet dont elle avait ressenti d'emblée la portée politique. La grande presse européenne nous appuyait, et si les nationalistes et les conservateurs se dressaient partout contre l'entreprise, il nous était facile d'en tirer argument pour montrer que nous incarnions le changement espéré par nos peuples. Mais, en même temps, il nous était nécessaire de prendre de vitesse ces forces contraires qui se mobilisaient avec des moyens puissants. C'est pourquoi, comme Adenauer et Schuman, je pensais que l'accord sur la Haute Autorité devait être conclu et ratifié très vite. Une fois l'institution mise en place et la percée consolidée, le moment des techniciens viendrait, celui des difficultés aussi, je n'en doutais pas – mais le pas politique aurait été franchi.

Beaucoup m'objectaient que le pari ne serait pas tenu. Or, je n'ai jamais calculé en terme de pari. Quand on est déterminé sur l'objectif que l'on veut atteindre, il faut agir sans faire d'hypothèses sur les risques de ne pas aboutir. Aussi longtemps que vous ne l'avez pas essayée, vous ne pouvez pas dire qu'une chose est impossible. La méthode que nous avions en tête alors était la bonne, et si je ne saurais assurer qu'elle est la meilleure dans tous les cas, je peux dire qu'à l'époque j'étais convaincu que la marche vers l'Europe serait facilitée en

allégeant les nouveaux traités à conclure du lourd formalisme juridique et technique qui les accompagne généralement. Les choses ne se sont pas passées ainsi pour le plan Schuman, mais finalement nous avons fait d'un mal un bien, car nous nous sommes attachés ensuite à tirer tous les avantages d'une négociation longue et minutieuse en édifiant un traité sans précédent où l'on puisera longtemps des modèles institutionnels pour fusionner les ressources et rassembler les peuples. Il ne faut jamais perdre un instant à regretter ce qui n'a pas été, mais au contraire s'efforcer de mettre à profit les circonstances inattendues que la nécessité place sur notre chemin.

Que l'essentiel, dans une création politique comme le plan Schuman, pût être atteint presque d'un seul coup, même s'il faudra de longs mois pour en faire une oeuvre commune, j'en verrais la preuve dans l'avancement remarquable des idées au cours des deux semaines qui précéderent la conférence. Dès le 12 juin, nous étions à même de présenter à un conseil interministériel français un projet organisant l'indépendance de la Haute Autorité et précisant les voies de recours contre ses décisions. Déjà, apparaissaient l'idée d'un tribunal arbitral ainsi que la notion de responsabilité politique de l'exécutif devant un corps parlementaire. La motion de censure était explicitement prévue. « Ainsi serait réalisée la première assise concrète d'une fédération européenne », dis-je au conseil qui me chargea d'aller plus loin. Huit jours après, ce schéma avait été considérablement enrichi et au moment où s'ouvrait la conférence, j'avais sur mon bureau un projet de traité en quarante articles où se lisent, à l'état fruste, mais bien identifiables, les structures de base de l'organisation européenne. Ce texte, qui développait la proposition du 9 mai et la rendait opérationnelle, était encore l'oeuvre des quelques mêmes hommes. Leur contribution ne s'arrêterait pas là, mais si importante qu'elle fût par la suite, on peut dire qu'ils vécurent alors un moment créateur exceptionnel. Moment toujours bref dans l'histoire des idées, que souvent l'on distingue mal de la phase de mise en oeuvre qui vient après et qui remue beaucoup plus de gens et de choses. Dans notre esprit – nous l'avions d'ailleurs inscrit dans la déclaration du 9 mai –, cette phase serait menée, une fois le traité signé, par la Haute Autorité et les gouvernements, assistés d'un arbitre. Il n'en fut pas question, et l'on va voir pourquoi.

C'est au salon de l'Horloge, le 20 juin 1950 à seize heures, que M. Schuman ouvrit la conférence des Six. Les délégations étaient là, nombreuses, plus nombreuses que je ne l'aurais souhaité – surchargées d'experts, et j'avais eu à



peine le temps d'entrevoir les hommes qui les conduiraient. « Nous sentons qu'il ne nous est pas permis d'échouer, d'abandonner sans conclure, leur dit le ministre des Affaires étrangères. Et, pourtant, jamais les États n'ont confié ni même envisagé de déléguer en commun une fraction de leur souveraineté à un organisme supranational indépendant. » Il rappela la procédure souhaitée: « Nous aurons à entrevoir, sans les inscrire cependant dans les traités, les détails techniques qui feront l'objet de conventions à conclure ultérieurement », et la méthode de travail envisagée : « Il s'agira d'un travail d'équipe, non d'une conférence avec ses règlements méticuleux et rigides. » En annonçant la composition de la délégation française où figuraient notamment Clappier, Alphand, Hirsch, Uri et Desrousseaux, directeur des mines et de la sidérurgie, le porte-parole du Quai d'Orsay précisa qu'un certain nombre de personnalités, qui n'assisteraient pas aux entretiens, seraient consultées pour avis. Parmi elles, les présidents des grandes commissions parlementaires, Jouhaux, président du Conseil économique, Villiers, président du patronat, et les chefs de file de la sidérurgie et des charbonnages, enfin Bothereau et Teissier pour les syndicats F.O. et C.F.T.C. Hervé Alphand, était-il spécifié, serait chargé d'assurer la liaison entre la conférence et le gouvernement britannique. Les autres délégations étaient composées à peu près de la même manière. J'avais hâte de les répartir en commissions de travail et de n'avoir autour de moi que les principaux responsables. Mais il fallait d'abord que tous fussent bien convaincus qu'il ne s'agissait pas d'une de ces conférences économiques dont ils étaient en quelque sorte des professionnels, certains des virtuoses. Ce serait, je le savais, le plus dur de ma tâche.

Le lendemain, je commençai cette tâche pédagogique inlassablement répétitive, sans me soucier de l'impatience de mes auditeurs. L'expérience m'a montré que ceux qui croient m'avoir compris du premier coup n'en tirent pas plus que les autres les conséquences dans leur comportement, si naturelle est pour eux la négociation en elle-même : elle leur paraît avoir sa fin en soi. « Nous sommes là pour accomplir une œuvre commune, dis-je, non pour négocier des avantages, mais pour rechercher notre avantage dans l'avantage commun. » Les soixante délégués présents ne savaient pas qu'ils auraient à m'entendre pendant plus de dix mois recommencer cette leçon, qui est une des plus difficiles à apprendre pour des hommes formés à la défense et à la conquête d'intérêts purement nationaux : « C'est seulement si nous éliminons de nos discussions tout sentiment particulariste qu'une solution pourra être trouvée. Dans la mesure où nous, réunis ici, saurons changer nos méthodes, c'est l'état d'esprit de tous les Européens qui changera de proche en proche. » Aussi, demandai-je que le mot «

« négociations » ne fût pas employé à propos de nos réunions qui, entre nous comme vis-à-vis de l'opinion, seraient celles de la « conférence du plan Schuman ». Je crois me souvenir que ce jour-là, pour la première fois, j'appelai du nom de « Communauté européenne » l'objectif que nous voulions atteindre.

Pendant plus de deux heures, je commentai le projet français dont je ne remis pas le texte écrit afin de ne pas figer les débats. Je me réservai d'y intégrer les premières observations importantes des autres délégations : « Toutes les difficultés, toutes les suggestions seront mises en commun, et ainsi le projet d'origine française deviendra un projet commun. » En fait, notre document de travail, établi par Uri et Hirsch, était le seul texte élaboré, et les autres délégations étaient venues davantage pour poser des questions que pour faire des propositions. Il était normal qu'à ce stade l'initiative continuât à venir de nous. Mais, à mes yeux, elle n'est pas simple affaire de circonstance. Je ne me suis jamais assis à une table de discussion sans avoir mon projet – et peu m'importe qu'il soit le seul ou le premier. Il est notre contribution, et tant mieux si elle est acceptée par les autres parce qu'elle est la meilleure, ou pour telle ou telle raison. Je dois à la vérité de dire que nos initiatives l'ont emporté souvent, faute de concurrence. Par prudence, si ce n'est par paresse, les gens arrivent généralement à la table les mains vides. Ils sont au fond heureux d'y trouver un papier élaboré dans la nuit. Pour cela, il faut veiller tard.

Au cours de cet exposé du 21 juin, je développai un nouvel aspect de l'indépendance et de la force de la Haute Autorité : elle aurait ses ressources propres, grâce à un prélèvement sur les productions de charbon et d'acier, et ne dépendrait pas pour son fonctionnement et ses interventions des subsides des gouvernements. De plus, son crédit moral et financier ferait d'elle le meilleur emprunteur d'Europe. Par ses prêts, elle pourrait orienter les investissements dans l'intérêt général, sans pouvoir coercitif. Apparurent également ce jour-là l'idée des comités consultatifs et le nom même de l'organisme parlementaire qui serait l'Assemblée commune. Peu à peu, l'édifice s'élevait sur ses fondations. Il lui manquait pour être complet deux pièces importantes : le conseil de ministres que les petits pays allaient exiger et la Cour de justice dont nous avions seulement créé l'embryon. En revanche, l'arbitre et la procédure en deux temps que nous avions prévue disparaîtraient bientôt sous la pression des mêmes petits pays qui, dès le lendemain, commenceraient à charger le projet politique de mille précautions techniques.

La réunion du 22 juin inaugura la série des séances restreintes où les chefs de délégation, avec un ou deux conseillers, dirigeraient le cours de la conférence et traiteraient seuls les problèmes institutionnels. Chacun pouvait s'exprimer librement, hors du contrôle de ses techniciens et sans être lié par un procès-verbal. J'avais autour de moi ces cinq hommes de bonne volonté, choisis parmi les négociateurs expérimentés de leur pays. Hallstein était certainement le moins connu – à peine l'avait-on vu à des conférences de l'Unesco. Les autres étaient des habitués des réunions internationales où se marchandaient les intérêts nationaux : Suetens était un haut fonctionnaire belge affable et conciliant. Le bouillant Spierenburg incarnait la ténacité hollandaise et pratiquait le harcèlement dialectique. Wehrer, un diplomate luxembourgeois rusé, savait ce qu'il avait à défendre. Tous trois avaient en commun l'expérience d'une union douanière limitée. Seul, l'Italien Taviani était un homme politique, jeune député issu de la machine démocrate-chrétienne. Je n'avais pas été consulté sur leur choix. J'apprendrais à les connaître au long des mois, mais ce qui importait était de les amener rapidement à voir les choses du même point de vue et à s'atteler à une œuvre commune, attitude qui n'était pas naturelle à des fonctionnaires enclins à suivre les instructions de leur gouvernement. Je comptais sur le rythme de travail intense dans l'atmosphère de confinement où je les tenais rue de Martignac pour créer une mentalité solidaire, non seulement entre nous six, mais aussi entre nos experts soumis au même régime dans les différentes commissions.

Je les laissai poser des questions qui exprimaient des craintes. Concertées ou non, elles allaient toutes dans le même sens qui était celui de la logique particulière d'hommes exercés à la négociation d'accord d'État à État ou de producteur à producteur, accords plus ou moins secrets tempérant le jeu de la libre concurrence. Ils se faisaient mal à l'idée que ce rôle régulateur pût être transféré à la Haute Autorité agissant au grand jour et souverainement. Ne pourrait-on pas envisager pour toutes les questions techniques importantes des ententes intergouvernementales préalables à l'institution de la Haute Autorité? demandèrent à tour de rôle les délégués du Benelux et de l'Italie. C'était tout le contraire du projet, tant dans son déroulement que dans son esprit. Mais je pensais que la majorité des participants n'étaient pas prêts à abandonner tout de suite les gages qu'ils détenaient, même si la Haute Autorité devait être entourée des plus larges garanties démocratiques. Certes, je n'accepterais pas qu'elle fût liée ni son domaine restreint avant qu'elle ne fût créée, mais nous n'éviterions

pas d'inscrire dans le traité quelques-uns des points qui eussent pu faire l'objet de ces conventions d'application prévues tout d'abord. Ils voulaient que les clauses techniques fussent préalables, je les aurais souhaitées ultérieures, elles seraient concomitantes.

Il devint clair au cours de la discussion que Spierenburg serait l'interlocuteur le plus difficile et que ses collègues du Benelux s'en remettraient à son tempérament combatif et obstiné pour limiter les pouvoirs des institutions nouvelles. Deux des objections qu'il fit ce jour-là allaient être deux des plus sérieux obstacles de la conférence, et si nous pûmes à la longue en éliminer un, l'autre demeura, si bien que j'en fis par raison et par nécessité un des points d'appui de l'édifice communautaire. La première objection fut cette simple question : « Quels seront les rapports de l'Assemblée parlementaire et de l'Assemblée du Conseil de l'Europe? N'y aura-t-il pas là double emploi? » Je vis le piège, j'en devinai les arrières-pensées, j'en mesurai tous les prolongements, mais je ne m'y attardai pas. Plus substantielle et plus pressante était la deuxième objection : « Le plan français qui est développé devant nous va révolutionner bien des choses. Quelle sera la réaction des gouvernements? Si on veut les convaincre, il est indispensable de leur donner un rôle dans le système et des pouvoirs plus étendus, et cela même si l'on accepte un certain abandon de souveraineté. » Je pris note de cette tendance dont je ne voyais pas encore bien la portée. J'étais décidé, en tout cas, à écarter tout organisme de nature intergouvernementale, et je l'annonçai clairement. Hallstein, qui avait peu parlé, m'appuya avec force.

Les jours suivants furent occupés à des discussions utiles sur les problèmes économiques et le moment vint de sortir notre document de travail qui serait une base de réflexion pour les gouvernements. Un résumé de ce texte fut remis à la presse et les délégations prirent le chemin de leurs capitales respectives. Chacun avait besoin de rendre compte et de se charger de nouvelles instructions. En vérité, j'attendais plutôt que chacun instruisît son propre gouvernement de ce qu'il avait vu et entendu à Paris pendant ces quelques jours où l'Europe avait pris forme dans une création fulgurante. Sans aucun doute, ces hommes avaient été entraînés au-delà de leur mandat, au-delà de leurs conceptions personnelles, mais ils s'étaient bientôt mis à l'unisson avec enthousiasme.

Au moment où ils se séparaient, je leur dis : « Certes, l'entreprise où nous sommes engagés pose des questions nombreuses. Mais la plupart de ces questions se poseraient en tout état de cause et se résoudraient d'elles-mêmes, dans le désordre et à notre détriment. Si nous ne faisons rien, le destin se chargera de régler contre nous nos difficultés actuelles. Le plan Schuman ne

crée pas ces difficultés, il les met en évidence. » Je ne pouvais dire plus et il ne me restait qu'à espérer que mes cinq collègues fussent convaincus et convaincants à leur tour. Je leur donnai rendez-vous pour le 3 juillet. Dans le texte qui fut remis à la presse, je veillais à ce que fût apportée cette précision : « Le retrait d'un État qui se serait engagé dans la Communauté ne devrait être possible que moyennant accord de tous les autres sur ce retrait et ses conditions. Cette règle résume à elle seule la transformation fondamentale que la proposition française veut apporter. Par-delà le charbon et l'acier, elle fonde les premières assises d'une fédération européenne. Dans une fédération, il n'y a pas de sécession par décision unilatérale. De même, il n'y a de communauté qu'entre des peuples qui s'y engagent sans limite de temps et sans esprit de retour. » Ainsi, personne ne pouvait plus avoir de doute sur notre ambition et notre détermination.

### Construire

Lorsque la conférence reprit ses travaux, huit jours plus tard, les positions étaient bien affirmées et je sentis que la partie serait difficile, car j'avais autour de moi des hommes munis d'instructions toutes neuves. Mais, pour la plupart, ces instructions étaient défensives et ne remettaient pas en cause le principe de la Haute Autorité. Quel serait son degré d'indépendance, là était le débat et là pouvait naître le conflit. Suetens ouvrit le feu : « Mon gouvernement n'est pas prêt à donner à la Haute Autorité des pouvoirs exorbitants qui feraient d'elle un épouvantail et qui, au surplus, ne seraient pas indispensables à la réalisation des objectifs que nous avons en vue. Ceux-ci peuvent être atteints plus simplement, par des engagements préalables des États. De plus, nous n'acceptons pas que l'organe de contrôle soit un Parlement issu des Parlements nationaux : seuls ceux-ci détiennent la responsabilité politique. En revanche, les ministres, qui ont l'exercice effectif du pouvoir, devraient constituer cet organe de contrôle. » Le Luxembourgeois Wehrer semblait plus préoccupé d'instituer des voies de recours fondées sur la notion d'*intérêt vital* d'un pays, notion sujette à toutes les interprétations, comme on le verrait par la suite. « Ces voies de recours, enchaîna Spierenburg, pourquoi ne seraient-elles pas une décision prise à la majorité – des deux tiers, par exemple – d'un comité de ministres des pays participants? Cette procédure rendrait leur rôle aux gouvernements. Après tout, ce sont eux qui ont la responsabilité de la politique générale de nos pays. » Il s'exprimait toujours avec passion dans un excellent français et son débit se précipitait aux moments de tension qu'il créait lui-même : « D'ailleurs, je veux

être très clair : c'est là un point sur lequel je n'entrevois même pas de compromis. » Hirsch lui demanda alors : « Dans votre système, les deux tiers des voix au comité des ministres, ce serait pour valider ou pour infirmer une décision de la Haute Autorité? – Pour la valider », lui fut-il répondu. Visiblement, le Benelux pensait en termes de minorité de blocage.

La parole revenait maintenant à Hallstein : « Le gouvernement allemand réaffirme que le plan Schuman revêt en tout premier lieu une importance politique. Dans cette perspective, les problèmes économiques, si considérables soient-ils, n'occupent qu'une place secondaire : on leur trouvera toujours une solution. C'est pourquoi la délégation allemande adresse à tous les membres de cette conférence l'appel urgent de subordonner les intérêts économiques au grand but politique. La guerre qui vient d'éclater en Corée donne à l'Europe une raison de plus de s'unir, car la paix du monde est menacée. Cela dit, nous ne sous-estimons pas les questions économiques, sur lesquelles je vais revenir en détail. Mais les garanties, vous les trouverez dans la qualité des hommes qui géreront la Communauté et dans le respect des principes généraux qui seront inscrits dans le préambule et les articles du traité – notamment le principe d'égalité. L'Assemblée et une Cour arbitrale y veilleront. » Ce discours élevé et ferme confirma que l'identité de vues entre la France et l'Allemagne demeurait intacte. C'était l'essentiel, et je pouvais poursuivre mon travail de persuasion. Je me souviens que Taviani fut ma première cible. Comme il demandait que la sidérurgie italienne fût mise sur un pied de parité avec les autres avant que la Haute Autorité n'entrât en fonctions, je lui répondis : « D'accord pour que les conditions de concurrence soient les mêmes. Mais perdons l'habitude de parler de sidérurgie italienne ou française, etc., car il n'y aura plus qu'une sidérurgie européenne. C'est l'objet même du plan Schuman. » On risquait de l'oublier à tout instant. A Spierenburg, je rappelai que les formes de coopération intergouvernementales n'avaient jamais abouti à rien : « Je comprends que l'on puisse avoir de sérieuses appréhensions devant le changement radical que représente l'initiative française. Mais rappelez-vous que nous sommes ici pour créer une Communauté européenne. L'autorité supranationale n'est pas seulement l'organisme le mieux en mesure de régler les problèmes économiques, elle est l'amorce d'une fédération. »

Les positions de départ étaient différentes, nous ne pouvions nous le dissimuler, mais était-il utile de les rendre publiques avant d'avoir travaillé à les rapprocher, je ne le pensais pas. Spierenburg était d'un autre avis. Je compris

qu'il fallait gagner du temps et habituer mes interlocuteurs à discuter sans frayer des problèmes de la souveraineté nationale. Mieux valait revenir aux approches concrètes, et nous mêmes en route cinq groupes de travail techniques. Le groupe chargé des problèmes économiques du Marché commun fut aussitôt à l'œuvre. Sa tâche était la plus vaste et il l'avança bon train. Il faut dire que Hirsch, qui le présidait, était à son affaire. La méthode du plan s'ajusta tout naturellement au problème et au milieu européens, et les experts, industriels, syndicalistes, fonctionnaires de six pays s'intégrèrent du jour au lendemain dans la mécanique installée, autant par symbole que par commodité, rue de Martignac. L'endroit avait été choisi et arrangé en son temps pour la consultation permanente et le même processus recommença : une petite équipe se nourrit de l'expérience des hommes les plus compétents et les plus directement concernés dans le domaine qu'elle explore – c'est ainsi que nous avons créé le plan de modernisation. Mais cet échange d'expérience ne se borne pas à la phase de création, il se prolonge dans l'action quotidienne, il est en quelque sorte institutionnalisé. Comment transposer le principe des commissions de modernisation dans l'organisation européenne, comment gouverner un ensemble aussi complexe avec un appareil léger, exactement informé des réalités et des besoins de toutes les parties, c'était une nouvelle méthode à imaginer. Je connaissais les habitudes de travail de bien des peuples à travers le monde, j'avais collaboré avec des hommes de différentes nationalités, mais rarement avec des Allemands et des Néerlandais. J'avais tout à apprendre de leur logique particulière et de leur juridisme. Cependant, le problème n'était pas de m'adapter à leur psychologie ni de leur demander de penser comme moi, mais de les amener à considérer l'intérêt commun avant leur intérêt national. Pour cela, il fallait faire fond sur l'intelligence et la bonne volonté qui existent en tout homme de qualité et qui se manifestent dès lors que la confiance est créée.

Créer la confiance est plus simple qu'on ne le croit – c'est précisément par la simplicité qu'on y parvient. Si quelques délégués étaient arrivés avec beaucoup de soupçons, ils s'aperçurent peu à peu que nous ne leur cachions rien – et nous leur démontrâmes jour après jour que toutes nos intentions étaient inscrites dans la déclaration du 9 mai qu'il suffisait d'avoir bien lue. Notre document de travail en était le reflet fidèle et nulle tendance à la coercition et à l'arbitraire ne pouvait être reprochée à la Haute Autorité. Si Hallstein nous mettait quelquefois en garde contre le dirigisme, c'était surtout pour rassurer Erhard qui, au sein du gouvernement allemand, exerçait sa vigilance dogmatique. Il avait compris, et

quelques autres aussi, que nous ne visions pas à substituer la responsabilité de la Haute Autorité à celle des entreprises, mais à créer les conditions d'une véritable concurrence sur un vaste marché où les producteurs, les travailleurs et les consommateurs trouveraient chacun leur avantage. Il n'était pas utopique de penser que cet équilibre s'établirait le plus souvent de lui-même, mais il n'eût pas été sage de laisser croire qu'il durerait sans les interventions de la Haute Autorité indépendante. Le tout était de limiter ces interventions au strict nécessaire, de les codifier et de les contrôler au grand jour.

Nous cherchions à rassurer les uns et les autres en montrant que cette approche franche était la plus sérieuse des garanties. Une des pièces essentielles de l'action de la Haute Autorité serait la somme des informations qu'elle aurait le pouvoir de recueillir et le devoir de publier. Ainsi, contrairement aux pratiques traditionnelles d'industries jalouses de leurs secrets, tous les intéressés pourraient prendre leurs décisions en connaissance de cause, et les acheteurs notamment être au courant des mécanismes de la formation des prix. Cette publicité, jointe à celle qu'assureraient les débats du Comité consultatif, de l'Assemblée parlementaire et les arrêts de la Cour, donnerait aux institutions nouvelles la transparence d'une maison de verre. Mais, sans doute, une trop grande lumière aveuglait des hommes élevés dans l'ombre du sérail. Leur sécurité profonde résidait dans le pouvoir de dire « non » qui est le privilège de la souveraineté nationale; « non » au changement, « non » à l'incertitude des choses sans précédent. Je vis qu'il faudrait du temps pour créer entre nous le climat qui devait être celui de la Communauté et je renonçai tout à fait à l'idée de conclure d'une seule traite. L'important était de ne pas laisser s'enliser la discussion institutionnelle et d'aller au fond des choses avant l'interruption de l'été.

Pendant toute une semaine, je m'employai à convaincre Suetens et Spierenburg que si l'objectif de paix du plan Schuman passait par la réconciliation franco-allemande, il ne serait pas atteint aux dépens des petites nations. De son côté, Schuman, par d'autres voies, persuadait les gouvernements que leurs négociateurs à Paris n'étaient pas dans la position dramatique des défenseurs de l'indépendance nationale. Personne n'était menacé. Pour ma part, malgré tous mes arguments je ne pense pas avoir changé le fond des convictions de mes deux interlocuteurs, mais il me suffisait qu'ils croient à la sincérité des miennes et surtout à leur simplicité sans équivoque. Leur comportement en serait forcément influencé. Espérer plus des autres n'est pas sage et l'art de persuader a ses limites. On m'a souvent prêté dans ce domaine un pouvoir que je n'ai pas. Montaigne Norman disait, paraît-il, à mon sujet : « *He is not a banker, he is a conjuror*<sup>1</sup> », terme qui désigne un homme fort habile, aux limites de la



magie. Certes, il s'y connaissait mieux que moi, et que quiconque, dans les affaires de banque, mais ce qu'il ne comprenait pas, c'était la force des idées simples exprimées tout uniment et répétées de la même façon invariable. Cela désarme au moins la méfiance, qui est la source principale des malentendus.

Se comprendre mutuellement est difficile, mais on a déjà fait beaucoup lorsqu'on a éliminé le soupçon. Entre hommes de pays et de culture différents c'est la première démarche à engager, encore faut-il s'avancer soi-même sans malice, sinon ce ne serait qu'une recette, c'est-à-dire un calcul. Je ne prétends pas livrer des recettes, je n'en ai pas. On agit ou non naturellement, selon qu'on est constitué d'une seule pièce ou que l'on a un esprit compliqué. Je décevrais ceux qui voudraient des enseignements plus riches sur la manière de convaincre. J'ajouterai seulement que les échecs que j'ai rencontrés en ce domaine étaient moins souvent le fait de gens bornés par nature que d'esprits délibérément fermés à l'évidence. C'était le cas de beaucoup de hauts fonctionnaires que la loyauté envers leur système de référence national rendait aveugles. J'en fis pour la première fois l'expérience à Londres en 1916. J'aurais souhaité y voir Grimpré, le directeur de la marine marchande à Paris, qui était hostile à notre organisation de mise en commun des navires alliés : « Venez donc nous rendre visite, je vous expliquerai. – Je ne tiens pas à y aller, me fit-il répondre, je ne veux pas me laisser influencer. » Trente-cinq ans plus tard, j'entendais le directeur d'Europe au Quai d'Orsay, François Seydoux, me dire d'un air navré : « N'essayez pas de me convaincre, vous savez bien que mon métier est de défendre la souveraineté nationale. » Sa spontanéité était celle d'un homme de cœur et d'esprit, mais elle n'en exprimait pas moins la limite infranchissable qu'opposait à ma volonté de persuasion la volonté de conservation de tant de personnages liés aux formes anciennes de pensée.

Plus d'un siégeaient dans la conférence, seulement ils étaient là pour mettre en œuvre la déclaration du 9 mai, c'est-à-dire organiser la délégation de souveraineté qui n'était plus un objectif discutable, mais un point de départ. Dans cette situation qu'avaient refusée les Anglais, les représentants du Benelux ne se sentaient pas à l'aise, mais comme nous nous y étions enfermés ensemble, il ne restait plus aux uns et aux autres qu'à se mettre d'accord. Il était évident que les hésitants devaient faire la plus grande partie du chemin, aussi allais-je autant que possible au-devant de leurs scrupules, au risque d'inquiéter quelquefois Hallstein qui défendait vigoureusement la supranationalité. Le 12 juillet, les chefs de délégation se réunirent à nouveau. « Je reconnais, leur dis-je, qu'il y avait dans notre projet une lacune que les suggestions de Spierenburg et de Suetens devraient combler. Nous voyons désormais deux séries de questions :

celles qui sont du domaine propre de la Haute Autorité, décrites avec précision par le traité et transférées à cette institution par un mandat collectif des parlements ; et puis les questions qui mettent en cause la responsabilité des gouvernements, questions « à cheval » pour lesquelles il y aurait intérêt à prévoir l'intervention de ces gouvernements, à condition qu'ils agissent collectivement. Les deux organes pourraient se réunir ensemble dans des cas bien définis. Nous venons de faire un grand progrès. » En effet, le conseil de ministres de la Communauté européenne venait de naître à cet instant.

Mais Spierenburg voulut pousser son avantage : « Les ministres devraient pouvoir donner des directives politiques à la Haute Autorité... » Comme toujours, son ton était vif et tranchant, à l'image de son physique nerveux. Contrastant avec lui par sa fermeté calme, Hallstein intervint de sa voix douce et chantante pour bloquer son offensive : « Aux yeux de mon gouvernement, la force et l'indépendance de la Haute Autorité sont la clé de voûte de l'Europe... » L'atmosphère était tendue et l'on ne pouvait échapper au sentiment que chaque mot risquait de faire dévier la construction de l'Europe. Tout était encore en devenir, et les structures solides que nous connaissons aujourd'hui étaient à la merci des lignes de force incertaines qui rapprochaient ou opposaient six hommes différents. En sens contraire, jouaient la crainte de l'échec, la nécessité de l'union qui poussaient aux convergences. Je ne doutais pas qu'elles seraient les plus fortes, mais je sais que rien n'est donné, même aux volontés les plus déterminées – et il est vrai que la moindre distraction, la moindre faiblesse ces jours-là eussent altéré pour toujours la nature de la Communauté européenne. Il fallait arrêter le débat sur les principes et mettre chacun en face d'un édifice tangible où il retrouverait ses idées ayant pris forme concrète. Pour passer à cette étape nouvelle, qui serait celle des juristes, j'avais demandé à Schuman de venir tirer les conclusions de nos travaux.

C'est à peine si on l'avait vu entrer dans la salle de cette conférence dont il était, depuis le premier jour, le président en titre, mais où il ne s'était plus montré. Assis au bout de la table, il s'excusa d'être « un intrus », puis il développa doucement ses fermes convictions sur l'indépendance nécessaire de la Haute Autorité. « Mais indépendance n'a jamais signifié irresponsabilité, dit-il, et vous en êtes arrivés dans vos travaux à un point d'équilibre des pouvoirs qui constitue à mes yeux un système de garanties démocratiques remarquable : ce système existe maintenant, il n'est plus à inventer. » Il existait en effet dès ce moment dans sa forme définitive : autorité supranationale, conseil de ministres

nationaux, organes de contrôle parlementaire et juridictionnel, mais il faudrait encore de longues séances pour éviter que la définition des compétences ne vînt limiter les possibilités d'action de la Haute Autorité.

Je n'étais ni surpris ni mécontent de cette accumulation d'obstacles qui montrait que nous nous rapprochions du cœur du problème. A la densité des résistances se mesure le progrès des changements, et ce que beaucoup ne voyaient pas encore était le caractère inéluctable de l'engrenage dans lequel ils étaient engagés. Nous arrivions à ce moment où la complexité des problèmes, la richesse des suggestions et même la force des critiques ne peuvent plus que faire avancer les choses, si on ne perd pas de vue l'objectif à atteindre. Cet objectif restait si clair à mes yeux que je ne risquais pas d'être troublé par la dialectique des experts que nous mîmes au travail. J'avais rappelé Reuter à Paris où il réunit sans désenparer un comité de juristes qui dégagait les points de convergence et les rédigea en projet d'accord : cette méthode permettait de fixer l'acquis sans le faire dépendre des questions restées ouvertes, comme y eussent été portés les négociateurs traditionnels. L'acquis, tel qu'il apparut dans un mémorandum le 5 août, était déjà le corps des institutions de la future C.E.C.A. : Haute Autorité, Assemblée commune, conseil spécial de ministres et Cour de justice. La terminologie elle-même ne varierait plus. Ainsi, le fait d'écrire noir sur blanc ce qui commençait à se perdre dans la confusion verbale fit surgir à l'étonnement général un projet cohérent qui décourageait l'argutie. Non seulement la Haute Autorité sortait intacte de cette épreuve, mais encore les contraintes dans lesquelles on eût voulu limiter son indépendance ne faisaient que mettre en relief le caractère fédéral de l'ensemble institutionnel dont elle était le couronnement. Une dernière offensive fit long feu. « Nous n'acceptons pas la formule « fusion de souveraineté », dit le représentant belge. Une « certaine délégation » serait bien assez. – Nous n'en sommes plus là, répondis-je. « Fusion » est bien le mot. »

La méthode qui venait de faire ses preuves pour les questions institutionnelles allait donner la même poussée aux problèmes économiques dont l'examen s'était poursuivi laborieusement. Hirsch et Uri rédigèrent le bilan des progrès enregistrés : ils étaient considérables et s'organisaient sous leur plume dans une construction harmonieuse. Le Marché commun était une donnée parfaitement établie et l'on s'interrogeait seulement sur les délais et les moyens de son entrée en vigueur.

Deux mois ne s'étaient pas écoulés depuis le début des travaux et déjà l'essentiel des structures nouvelles était conçu. Mais le phénomène qui me frappait le plus était le changement rapide dans les attitudes des hommes qui

m'entouraient. Je pouvais voir jour après jour la puissance de cohésion de l'idée communautaire qui avant d'exister dans la réalité agissait sur les esprits. Si les caractères nationaux demeuraient bien affirmés en chacun d'eux, les représentants des six pays étaient associés maintenant dans une même recherche et il leur arrivait de déléguer à certains d'entre eux le soin de parler pour l'ensemble, tant leurs points de vue s'étaient confondus en quelques semaines. Semaines, il est vrai, de vie intense et centrée dans un même lieu, cette rue de Martignac si peu faite pour les conférences internationales, sans appareils de traductions d'ailleurs, et si propice au contraire aux conversations et aux réunions informelles. J'ai déjà dit les mérites de notre petite salle à manger à laquelle on accédait par un escalier incommode : nous étions sûrs de n'y être plus dérangés et c'est là que l'amitié s'établissait entre les chefs de délégation qui furent bientôt un groupe uni, décidé à interpréter les instructions nationales dans le sens de l'effort commun. La disposition des lieux peut faciliter celle de l'esprit. Je disais souvent aux étrangers qui venaient s'informer sur la manière de faire un plan : « Avant tout, ayez une salle à manger. » Dans celle de la rue de Martignac, bien des problèmes ont trouvé leur solution le plus simplement du monde.

Chacun partit en vacances avec le mémorandum préparé par la délégation française qui éclairait comme un coup de projecteur dans la brume une construction harmonieuse là où la plupart ne discernaient encore que des matériaux informes. Or, nous n'avions rien dénaturé, rien sollicité. Quand la confusion était encore dans les esprits, l'ordre était déjà dans les choses : il suffisait de les écrire lumineusement, et Reuter comme Uri s'y entendaient. J'allais quitter Paris lorsque j'appris l'initiative de Macmillan à Strasbourg, épisode que j'ai relaté plus haut <sup>2</sup>. Le 15 août, j'écrivis à Robert Schuman : « Quelques coups de téléphone à Strasbourg m'ont confirmé dans l'idée que le plus grand désordre y règne et que nous sommes exposés à voir voter par l'Assemblée consultative une motion qui gênera et peut-être mettra en danger la réalisation de tous nos efforts. Les Anglais font une campagne habile pour faire échouer notre projet. » Ce qui m'inquiétait le plus était le flottement que je constatai chez beaucoup d'hommes politiques européens qui étaient troublés par ce sursaut anglais. « Faut-il laisser passer cette dernière chance d'amarrer la Grande-Bretagne? » se demandaient-ils, et, parmi eux, Guy Mollet que je trouvai fort énervé. « Nous allons vers un schisme européen », répétait-il. En fait, il pensait surtout aux divisions entre le Labour et la S.F.I.O., et au sein

même de cette dernière. Il était en alerte depuis qu'un débat de politique étrangère à l'Assemblée nationale, fin juillet, avait révélé un courant d'hostilité dans son groupe mené par Daniel Mayer et Paul Ramadier. Je compris qu'il fallait lever une bonne fois l'hypothèque britannique, et je m'y employai en donnant la plus grande publicité à ma lettre à Macmillan. A Strasbourg, les choses tournèrent court. Mais une autre hypothèque bien plus lourde pesait déjà sur nos efforts.

<sup>1</sup> « Ce n'est pas un banquier, c'est un magicien. »

<sup>2</sup> V. p. 370.

## Naissance de deux traités

### La défense : une seule armée

Nous avons fortement bousculé l'histoire depuis le 9 mai 1950 en redressant par un acte de volonté le cours aveugle des événements. En nous liant avec l'Allemagne par la promesse d'un destin désormais partagé, en mettant en commun les industries clés de la guerre moderne, nous pensions avoir écarté toute possibilité de conflit sur le continent et désamorcé le détonateur des guerres mondiales. Or, l'histoire vint nous bousculer à son tour, et à sa manière, c'est-à-dire fortuitement. Le premier choc nous surprit peu de jours après l'ouverture de la conférence. George Ball a raconté cet instant dans son excellent livre *The Discipline of Power* <sup>1</sup> : Le dimanche 25 juin 1950, j'étais chez Jean Monnet, dans sa maison au toit de chaume, à une soixantaine de kilomètres de Paris, pour une journée de travail en liaison avec les négociations du plan Schuman, quand, dans le cours de l'après-midi, quelqu'un apporta la nouvelle que l'armée nord-coréenne avait envahi la Corée du Sud. Je me souviens que Jean Monnet vit rapidement ce que cela impliquait. Il en était sûr, les Américains ne permettraient pas aux communistes de se livrer à une attaque aussi délibérée sans réagir, cela afin de maintenir les lignes de partage tracées avec tant de difficultés dans les années d'après-guerre. Or, une intervention américaine mettrait non seulement en danger le plan Schuman, mais elle créerait de sérieux problèmes concernant l'unité européenne. Elle risquait de soulever une atmosphère de panique en Europe, tandis qu'elle pousserait les Américains à insister davantage sur une participation plus importante de l'Allemagne à la défense de l'Occident. Ce dernier point avait une importance toute spéciale. »

C'était en effet le point le plus sensible, qu'il était convenu de n'aborder jamais au cours de nos conversations et dont la réalité même était obstinément niée par la diplomatie française. Robert Schuman n'avait-il pas été amené à déclarer solennellement à l'Assemblée nationale lors de la ratification du pacte Atlantique, tout juste un an auparavant : « L'Allemagne n'a pas d'armement et

elle n'en aura pas... Il est impensable qu'elle puisse être admise à adhérer au pacte Atlantique comme une nation susceptible de se défendre ou d'aider à la défense des autres nations. » Cinq ans seulement après la fin de la guerre, la seule évocation de l'armée allemande révoltait les peuples européens, y compris le peuple allemand dans son immense majorité. Il était clair que les Soviétiques ne toléreraient pas sa renaissance, encore qu'ils eussent commencé à constituer une force de police paramilitaire en Allemagne de l'Est dont Adenauer dénonçait le danger. Qui avait le plus peur de l'autre, on ne pouvait déjà plus le dire tant les esprits étaient emportés par l'obsession de la guerre froide. C'est justement dans le dessein d'effacer cette obsession et de mettre fin au climat de rivalité et de soupçon où elle se développait que j'avais proposé, dans mon mémorandum d'avril, « une action profonde, réelle, immédiate et dramatique qui change les choses ». Cette action avait été entreprise, elle était en train de réussir, toutes les forces de l'Allemagne se réorientaient vers une construction pacifique. Mais si l'Ouest se mobilisait contre un défi communiste, ces forces ne seraient-elles pas entraînées à contribuer à la lutte dont l'Amérique ne porterait sûrement pas seule le fardeau?

La chance historique d'une Allemagne conduite par un homme profondément épris de paix, un chancelier qui avait souffert de la violence militaire de ses compatriotes et qui disait : « Mon pays a perdu suffisamment de sang, il ne veut pas réarmer », cette chance risquait d'être caduque avant de s'être matérialisée dans la Communauté européenne. Sans doute, le problème de la participation allemande à la défense occidentale était-il déjà posé sporadiquement par les responsables de l'alliance. Leur logique était celle-ci : puisque l'Allemagne est le principal enjeu de la guerre froide, il est normal qu'elle soit appelée à se défendre. Notre logique était au contraire : que l'Allemagne cesse d'être un enjeu, et l'on cessera de parler d'elle en termes de défense. Adenauer, lui, cherchait depuis longtemps une autre issue qui eût été une fuite en avant dans une armée européenne. En décembre 1949, il déclarait : « Même si les Alliés réclamaient une contribution allemande à la défense de l'Europe, je m'opposerais à la formation d'une Wehrmacht. » Mais il ajoutait aussitôt : « Tout ce que je pourrais envisager comme cas extrême, ce serait un contingent allemand dans le cadre d'une armée de la fédération européenne sous commandement européen. »

L'obstacle français rendait alors ses propos sans portée, puis le plan Schuman vint leur enlever tout objet. La guerre de Corée les ramena tout à coup au cœur de l'actualité.

Je ne tardai pas à voir mes craintes se vérifier. Le 25 juillet, McCloy déclara : « Il faudra bien donner aux Allemands les moyens de se défendre si une agression a lieu contre eux. » C'était une manière de faire savoir au Congrès des États-Unis que les Américains ne seraient pas seuls à tenir le front européen et aux hommes d'État européens que l'Amérique ne pourrait plus bientôt tenir deux fronts à la fois. Adenauer ne l'entendait pas ainsi : « Le sort du monde ne se joue pas en Corée, disait-il à McCloy, mais au cœur de l'Europe. Je suis convaincu que Staline a le même plan pour l'Allemagne que pour la Corée. Ce qui se passe là-bas est une répétition générale de ce qui nous attend ici. » Ses alarmes étaient profondes et sincères. Il se résigna en août à demander de pouvoir lever une force de police de cent cinquante mille hommes. Au même moment, à Strasbourg, Churchill proposait une armée européenne sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense. Les gouvernements français et anglais, eux, s'enfermaient dans une attitude négative. A nouveau, nous étions entourés d'impasses.

C'est la nécessité qui m'a conduit plusieurs fois dans ma vie à m'occuper d'affaires militaires pour lesquelles je n'ai ni goût ni compétence. Il s'est trouvé que j'ai vu en 1914, puis de 1938 à 1945, notre conception de l'homme, nos libertés menacées par l'esprit de domination qui vient du fond des âges, et dans ces deux circonstances j'ai vu aussi les plus nobles caractères, les plus courageux efforts se perdre dans les divisions. L'agression ne divise pas seulement les peuples en deux camps, elle divise également les efforts de chaque camp parce que la crainte favorise les égoïsmes. En 1950, malgré les dures leçons subies, les réflexes de protection contre le retour de la force étaient des attitudes purement nationales qui nous ramenaient des années en arrière et mettaient en danger la construction à peine ébauchée. Je ne pouvais pas laisser cette nouvelle crise se développer sans intervenir, mais je ne sus pas tout de suite comment. Je n'avais jamais pensé aborder le problème de l'Europe par le biais de la défense qui serait sans doute un des attributs de la fédération future, mais à mes yeux pas le plus puissant ni le plus déterminant des mobiles de l'union. Si les circonstances devaient accélérer ou renverser le cours des choses, eh bien, je verrais.



En août 1950, l'avance rapide des communistes en Corée créait une situation d'urgence, et l'on pouvait craindre chaque jour des initiatives précipitées des Américains sur le réarmement de l'Allemagne en Europe et peut-être même sur l'extension du conflit en Orient. J'étais enfin parti en vacances dans notre petite maison de l'île de Ré où je vais tous les étés. Je n'ai pas d'attrance pour la mer et je ne me sens vivre pleinement qu'à la montagne. Mais je ne peux pas faire partager à tous les miens ce goût des longues courses sur les sommets. Silvia s'était prise d'un grand attachement pour cette île aux maisons blanches frappées d'une lumière que les peintres ont toujours aimée. Elle en rapporte les images d'un ciel changeant qui revit sur les toiles qu'elle peint le reste de l'année à Houjarray. Les enfants sont à la plage. Je marche dans la campagne, je traverse de charmants villages miraculeusement protégés, je parle avec les gens de l'île. Cet été-là, le souvenir m'en est resté, deux jeunes permissionnaires discutaient des événements à la terrasse d'un café. « Avec le plan Schuman, dit l'un d'eux, une chose est sûre, c'est que le soldat n'ira plus faire la guerre. » Il fallait absolument que cette confiance ne soit pas déçue. La sérénité de l'endroit était précaire – on s'y était battu jusqu'aux derniers jours de la guerre et les blockhaus semblaient indestructibles. Bientôt, peut-être, le bruit arriverait jusqu'ici que l'armée allemande allait ressusciter. Cette année-là, je ne trouvai pas le calme dans mes promenades habituelles.

René Pleven était mon ami, il avait le pouvoir, et le gouvernement français détenait encore les clés de l'Europe<sup>2</sup>. C'est à lui personnellement que je devais faire part de mon inquiétude, et je savais qu'il m'écouterait. Je lui envoyai une longue lettre dans les derniers jours d'août : « Mon cher René, je vous écris d'un coin de lande charentaise, tranquille, paisible, où les choses vont lentement, comme tout en Charente. Je crains bien qu'il n'en soit pas de même dans nos affaires. Je constate qu'elles vont vite, trop vite – que les situations se nouent et que, sans l'avoir décidé expressément, nous allons être enchaînés à un destin fatal. Et cependant, à aucun moment, aucune décision d'ensemble n'aura été prise depuis qu'ont été arrêtées, voici trois ans, les notions de « guerre froide » et de *containment*<sup>3</sup> sur lesquelles nous vivons. Lorsque ces notions ont été arrêtées, elles avaient en vue le maintien de la paix. Mais leur application a entraîné une série de décisions imposées par le déroulement des faits, chacune prise pour elle-même, chacune s'ajoutant aux décisions antérieures, sans que jamais une vue nouvelle d'ensemble ne soit prise. Nous sommes aujourd'hui face à face avec la nécessité de nous assurer une « victoire froide » sur l'adversaire et de préparer la guerre. »

J'exprimai ensuite mon scepticisme sur les tentatives coûteuses de l'Occident

pour contenir par la force la montée du communisme dans le Sud-Est asiatique, et, revenant à ma préoccupation constante : « La position critique de l'armée française en Indochine et le coût de cette guerre qui empêche la France de jouer un rôle dans la défense de l'Europe nous placent dans une dépendance croissante vis-à-vis de nos alliés américains et peuvent nous entraîner dans une guerre que nous n'aurons pas voulue et où nous serons détruits. Ni l'abandon, ni la tentation d'une neutralité illusoire et absurde, ni la capitulation ne constitueraient de solutions. Il faut une pensée neuve, forte, et constructive pour mener de front la défense de l'Europe et le développement social intérieur, et pour rétablir la paix en Orient. Les États-Unis seraient prêts à entendre la France si elle exprimait cette idée constructive, dans un projet efficace. » Au fond, nous étions replacés dans la situation psychologique du printemps, devant la même attente à laquelle avait répondu le plan Schuman. « La course à l'inévitable se poursuit, disais-je à Pleven. Or, le plan Schuman, avant même d'exister, a montré qu'il était dans le sens qui pousse les peuples vers le changement. Tout ce qui ira dans le sens d'une communauté plus large des peuples et de la transformation de la forme capitaliste du passé vers une meilleure répartition entre les citoyens du produit de leur effort commun sera appuyé par l'opinion enthousiaste. »

Rarement au cours de ma vie j'ai entendu avec autant de netteté le signal du changement qu'en cette année qui partageait le siècle. Comme toujours, ce changement, lorsqu'il s'imposa aux esprits, était déjà intervenu dans les choses. Il avait fallu quelques années pour que l'Occident tirât les leçons de la plus grande guerre civile de tous les temps. En 1950, les hommes d'Europe commençaient à voir leur passé avec assez d'apaisement et leur avenir avec assez de confiance pour rêver de formes nouvelles dans leurs rapports réciproques. Avec le plan Schuman, ce rêve allait être réalité, la paix semblait possible, la guerre froide s'éloignait. Et puis voilà qu'elle revenait par un lointain détour et qu'on parlait à nouveau de la course aux armements. Et, surtout, il était question de rendre à l'agresseur d'hier les armes qu'il venait de déposer et dont il paraissait lui-même soulagé. J'entendais les braves gens demander : « Allons-nous tout revoir, tout recommencer ? » La tentation du repliement sur soi, de la protection égoïste n'était pas loin. C'est pourquoi je m'employai de toutes mes forces pendant cette période de grands dangers à convaincre les responsables de nos pays que la poursuite de l'œuvre engagée et l'accélération du changement entrepris étaient la seule chance de conjurer le malheur.

Dans les premiers jours de septembre 1950, la conférence du plan Schuman reprit à Paris et les divers groupes de travail avancèrent bon train dans les voies ouvertes par le mémorandum du 10 août. Dans le courant de septembre, un nouveau mémorandum général fut établi, comme un nouveau jalon indiquant la somme des points acquis – l'expérience montrait que ces documents successifs étaient comme des photographies de plus en plus rapprochées d'un même paysage dont les détails se révélaient chaque fois plus précis. Mais c'était toujours une perspective globale, un ensemble cohérent dont on ne pouvait remettre en question aucune partie sans déséquilibrer le tout. Ainsi irait-on progressivement de la déclaration du 9 mai en passant par le premier document de travail du 20 juin et ses ajustements périodiques jusqu'au projet de traité que les juristes commençaient à rédiger article par article. Je ne me dissimulais pas toutefois que de sérieux problèmes demeuraient – nous les poussions devant nous – et je portai mon attention sur les dispositions délicates visant les ententes et les concentrations. Mais mon souci principal était moins à Paris qu'à New York où se réunissaient le 15 septembre les ministres des Affaires étrangères à l'occasion de la session de l'O.N.U.

J'allai voir Schuman avant son départ. « Vous n'éviterez pas que le réarmement de l'Allemagne passe vite au premier plan de vos entretiens, lui dis-je, aussi la révision de son statut actuel se posera. Nous ne devons pas être pris au dépourvu. Rien ne doit être décidé là-bas en dehors du contexte du plan Schuman qui a défini une nouvelle politique française à l'égard de l'Allemagne. Car si les Allemands obtiennent ce qu'ils attendent du plan Schuman indépendamment de sa réalisation, nous courons le risque de les voir se détourner de nous. Leur participation au réarmement sur une base nationale et la liberté d'action qui leur serait reconnue en contrepartie leur donneraient les moyens et la tentation de balancer entre l'Est et l'Ouest. Ils considéreraient que la Communauté appartient au passé ou ils la ramèneraient à une pure affaire technique. – J'en suis bien convaincu, répondit Schuman, mais la position du gouvernement est plus simple : il ne peut être question de réarmer l'Allemagne sous quelque condition que ce soit. Je préfère penser que le problème ne sera pas posé. D'ailleurs Jules Moch m'accompagne, croyez bien, pour y veiller. » Le ministre socialiste de la Défense nationale était de ceux qui n'avaient pas oublié ni pardonné à l'Allemagne les crimes des nazis. C'était un esprit systématique, technicien, prisonnier de ses constructions a priori qui à la longue cédaient devant les réalités politiques. Je savais que sa position négative serait cette fois-ci intenable. Aussi, avions-nous intérêt à transformer rapidement la situation : «

La France a un crédit moral qui lui permet de parler et d'être écoutée comme jamais depuis longtemps. Elle doit garder l'initiative et, pour cela, il faudra aller plus vite que nous ne le pensions dans la suppression des contrôles et des limitations encore imposés à l'Allemagne. Mais c'est à nous de le proposer. »

Si averti fût-il, Schuman eut un choc lorsque à son arrivée, le 12 septembre, Dean Acheson l'informa en même temps que Bevin que des renforts américains seraient bien envoyés en Europe, mais seulement lorsque les Européens auraient eux-mêmes armé soixante divisions « dont dix pourraient être allemandes ». C'était la première fois qu'on réveillait le fantôme du soldat allemand. Jusqu'à maintenant, nous pensions en termes de contribution économique de l'Allemagne à la défense. « Il ne s'agit pas de refaire une Wehrmacht, précisa le secrétaire d'État, mais de verser ces unités dans l'O.T.A.N. sous le commandement unique d'un général américain qui sera très vraisemblablement Eisenhower. » Même sous cette forme, même avec des délais, cette décision, par le seul fait qu'elle levait un interdit, était inacceptable par le ministre français : « Pourquoi, mais pourquoi précipiter ainsi les choses? protestait-il. Faites d'abord votre commandement unique, intégrez ce qui existe, il sera toujours temps d'y ajouter des Allemands. En attendant, que leur contribution reste matérielle. » On pouvait se demander, en effet, de ce côté de l'Atlantique pourquoi les Américains soulevaient au grand jour un problème qui aurait pu cheminer de longs mois encore dans l'ombre. Mais les militaires américains ne voyaient pas l'utilité de voiler plus longtemps un fait inévitable : l'Europe ne serait pas vraiment défendue sans la participation complète de ceux qui étaient le plus directement menacés. Schuman, qui comptait sur l'appui de son collègue Bevin, vit celui-ci se rallier à la thèse de Dean Acheson. 11 se trouva isolé à la réunion du Conseil atlantique le 16 septembre. Je lui écrivis le jour même une lettre que je confiai à Couve de Murville qui partait pour New York : « Trois voies semblent ouvertes. Ne rien faire? Mais est-ce possible? Traiter l'Allemagne sur une base nationale, mais rendre alors la constitution de l'Europe et le succès du plan Schuman impossibles. Ou intégrer l'Allemagne à l'Europe par un plan Schuman élargi, en prenant dans un cadre européen les décisions qui vont être prises. »

J'étais pour ma part résolu à m'avancer dans cette troisième voie et à changer s'il le fallait l'équilibre de la construction si laborieusement édifiée à Paris : de toute façon, une Communauté du charbon et de l'acier n'aurait plus guère d'intérêt aux yeux des Allemands une fois leur souveraineté rétablie avec une armée nationale. Le plan Schuman ne pouvait plus être poursuivi en dehors du nouveau contexte et les circonstances nous obligeaient à brûler les étapes : la

fédération européenne devenait un objectif proche. L'armée, les armes et les productions de base seraient placées en même temps sous une souveraineté commune. Nous ne pouvions attendre, comme nous l'avions envisagé, que l'Europe politique vînt un jour couronner une construction progressive, car dès le départ la défense commune ne se concevait que sous une autorité politique commune.

Nous n'avions pas le choix et je ne me demandais pas où allaient mes préférences, question inutile quand les événements commandent. Ces événements étaient planétaires et l'on ne pouvait déjà plus dire où se situaient les responsabilités : aujourd'hui encore, les historiens pensent que la guerre de Corée est née d'un malentendu. Je cherchais une issue pendant que le gouvernement français s'enfonçait dans l'impasse d'un refus de principe. On ne peut reprocher à des hommes politiques d'être liés par leurs principes, et si la nécessité n'eût été à ce point contraignante et le temps mesuré, j'aurais pu comprendre que la France tentât de décourager les plans alliés. Mais la mécanique des militaires était en route, écrasante à la mesure de leurs responsabilités que nous devions aussi comprendre. Au moment où Mac Arthur reprenait l'initiative en Corée avec de nouvelles troupes, le Pentagone n'était pas prêt à renforcer sa présence en Europe sans un apport proportionnel de contingents européens. L'armée française se battait difficilement en Indochine. L'Angleterre avait ses unités dispersées dans le monde. Il était naturel que l'on demandât à l'Allemagne de faire l'appoint, naturel aussi que la conscience européenne se révoltât contre cette perspective. Pris dans ce dilemme, le gouvernement français s'efforçait de gagner du temps. Il envoya des instructions fermes à Schuman et écarta sa suggestion d'explorer une solution européenne au réarmement allemand. Cette attitude nous valut un répit d'un mois : rendez-vous fut pris à Washington pour le 28 octobre.

Répit bien court pour imaginer et faire admettre une transformation aussi fondamentale qui allait au cœur même de la souveraineté, et touchait à l'instrument le plus ancien et le plus efficace qu'on ait encore trouvé pour la conquérir et la défendre. Le charbon et l'acier n'avaient qu'un siècle de suprématie, l'armée s'inspirait de traditions immémoriales. Son symbole, le drapeau, sa marque distinctive, l'uniforme, étaient sacralisés. Je savais que ce serait beaucoup demander aux Européens que d'accepter de confondre en une

seule ces images des gloires passées, associées à des souvenirs de défaites ou de victoires, subies ou remportées, dans des affrontements réciproques. Mais je voulais croire que les hommes et les femmes seraient assez sages pour comprendre que le moment était venu de changer cela aussi. Il fallait en tout cas essayer. Je m'y employai activement dans le secret, cependant que pour tout le monde je continuais ma tâche de commissaire au Plan et de président de la conférence des Six. Là, je guettais les signes d'une évolution au sein de la délégation allemande. Bien que l'attitude de Hallstein qui reflétait celle d'Adenauer demeurât loyale et constructive, quelques symptômes de durcissement m'inquiétèrent. Par ailleurs, les réticences des industriels de la Ruhr étaient manifestes. Le Dr Lahr, qui passait pour exprimer leur opinion, critiqua publiquement le plan Schuman : l'affaire devint sérieuse lorsqu'on apprit, quelques jours après, sa nomination comme ministre de l'Intérieur du gouvernement fédéral en remplacement de Heinemann qui avait démissionné pour protester contre le réarmement de son pays. On ne pouvait plus en douter, un vent nouveau commençait à désorienter l'Allemagne.

Les jours qui passaient voyaient s'affaiblir la position française, et l'idée d'un compromis mûrissait au sein du gouvernement. Or, j'estimais que nous devions rester fermes sur notre refus d'une armée nationale allemande si réduite, si contrôlée fût-elle. Adenauer lui-même ne venait-il pas de répéter à McCloy : « Nous sommes prêts à participer sous forme de contingent à une armée européenne. Par là même, j'indique formellement que je refuse la remilitarisation de l'Allemagne par la création d'une force militaire nationale propre. » Cette attitude était claire, catégorique, et elle resta invariable : n'était-ce pas une chance inouïe pour la France et pour l'Europe que l'intolérance du chancelier allemand à l'égard de l'esprit prussien et de son incarnation dans un état-major toujours prêt à renaître pour dominer son pays et l'entraîner dans des aventures ? Ce grand patriote n'hésitait pas à mettre en garde les hommes politiques étrangers contre la reconstitution d'une Wehrmacht indépendante. Nous ne pouvions l'aider en retour qu'en proposant, selon son propre vœu, une armée européenne où se fonderait la capacité militaire allemande détachée de toute ambition de conquête et privée de toute initiative purement nationale. Cette armée européenne dont il n'existait ni précédent ni modèle, nous avions quelques jours pour l'inventer.

L'équipe se remit au travail dans les intervalles de temps entre les séances de

la conférence : Hirsch, Uri, Clappier, Reuter auxquels vint se joindre Alphant abordèrent les problèmes de la défense avec la même rigueur d'esprit et la même capacité imaginative qui leur avaient fait maîtriser ceux de l'économie. Cette fois encore, nous laissâmes de côté les techniciens qui rendent les choses plus compliquées et résistent aux changements. Nous n'avions pas plus besoin d'experts militaires que nous n'avions eu besoin d'experts sidérurgistes pour faire que l'acier fût européen. Je n'étais pas inquiet des formes techniques que prendrait cette armée européenne – les suggestions et les critiques ne nous manqueraient pas le moment venu, et l'on trouverait toujours le moyen de concilier la nécessité et l'efficacité. L'affaire était essentiellement politique, et c'est sur ce plan que je devais faire porter mon effort de persuasion. Quand les hommes se trouvent dans une situation nouvelle, ils s'adaptent et changent. Mais aussi longtemps qu'ils espèrent que les choses pourront rester en l'état ou faire l'objet de compromis, ils n'écoutent pas volontiers les idées neuves. Le meilleur projet de défense commune n'aurait aucune chance d'être pris en considération par les gouvernements si je ne démontrais qu'il était la seule possibilité d'éviter que le 28 octobre 1950 la France fût totalement isolée à Washington. Pleven en serait facilement convaincu, mais je le voyais, dans la position qu'il occupait, soumis à des pressions contraires dont il devait tenir compte. Je compris qu'avec une argumentation très solide, il aurait la force d'engager et sans doute de gagner la bataille. J'établis un contact personnel quotidien avec lui et lui confirmai nos entretiens dans de nombreux mémorandums confidentiels où se lit la genèse du plan qui porterait son nom.

« Si nous laissons les choses aller, lui écrivis-je le 14 octobre, tôt ou tard nous serons amenés à nous rallier à une solution de compromis (priorité consentie à la France, mais armée allemande de petites unités) qui ne sera qu'une illusion. La reconstitution d'une armée allemande se fera par cette voie détournée. Notre résistance n'aura servi à rien. Nous aurons perdu la face en même temps que l'initiative politique. Le plan Schuman se fera peut-être, mais alors à Bonn et

non plus à Paris.

« Notre attitude doit être extrêmement ferme et notre résolution s'opposer de front à la politique américaine. Mais nous n'avons de chance de réussir qu'en donnant à cette opposition un contenu positif inspiré par une politique européenne d'ensemble.

« Soucieux de mener à leur aboutissement les négociations du plan Schuman, je crois devoir vous suggérer ce qui me paraît le seul moyen de sortir de l'impasse et d'apporter une contribution positive au problème allemand.

« Le gouvernement devrait, avant le comité de défense du 28 octobre à New York :

« 1. réitérer son opposition irréductible, dans l'intérêt de l'Europe et de la paix, à la reconstitution d'une armée allemande;

« 2. proposer que la solution de l'aspect militaire du problème allemand soit recherchée dans le même esprit et selon les mêmes méthodes que pour le charbon et l'acier : constitution d'une armée européenne unifiée du point de vue de son commandement, de son organisation, de son équipement et de son financement, et placée sous la direction d'une Autorité supranationale unique (l'intégration de formations d'origine allemande à ce noyau initial se ferait progressivement);

« 3. être assuré que la mise en œuvre de cette solution sera différée jusqu'à la signature du plan Schuman. »

Ce dernier point était essentiel. A ce moment-là, il ne faut pas l'oublier, les travaux du plan Schuman entraient dans leur phase finale. Si l'opinion publique ne suivait plus au jour le jour ces travaux techniques, elle en attendait avec une totale confiance la conclusion spectaculaire. L'espoir et l'enthousiasme suscités à peine plus de quatre mois auparavant étaient encore dans tous les esprits et les menaces qui revenaient assombrir le monde ravivaient le besoin instinctif d'unité des Européens. Il était inconcevable de décevoir cette confiance, et pourtant le risque d'un échec ne pouvait être écarté. Selon la manière dont on l'abordait, le réarmement allemand pouvait être un coup d'arrêt à la Communauté européenne ou un nouvel élan. Pour l'instant, je me préoccupais d'éviter qu'il servît de prétexte à un ralentissement. Deux jours plus tard, j'allais voir Plevén et Schuman.



« L'attitude négative prise par la France devant le réarmement allemand, leur dis-je, a eu le double effet de faire douter l'Allemagne de notre volonté de coopération et de lui laisser escompter, à notre détriment, une faveur accrue des États-Unis. Je rencontre en ce moment dans notre conférence des difficultés nouvelles qui, sous des prétextes techniques, risquent d'en retarder la conclusion ou même d'empêcher de conclure. Hier, Hallstein m'a remis une note que voici sur les modifications que la réalisation du plan Schuman devrait permettre d'apporter au statut d'occupation. – Je n'ai pas reçu cette note, s'étonna Schuman. – Elle m'a été remise à titre personnel, et Hallstein n'a pas insisté. Mais j'y vois un signe avant-coureur. » Pour mes interlocuteurs, ce souci venait s'ajouter à d'autres très sérieux. Quelques jours avant, les Français avaient appris la chute de Cao Bang, le premier désastre de la guerre d'Indochine. Le général Juin avait été envoyé là-bas d'urgence. De toute évidence, le gouvernement avait besoin de redresser son prestige en Europe. « Il faut aller vite, dit Pleven, le Parlement reprend sa session demain. Il y aura un débat difficile sur l'Indochine jusqu'à la fin de la semaine. La droite, les communistes et même Mendès France attaqueront. Mardi, on abordera le problème allemand, et Jules Moch doit repartir à la conférence de New York dans la nuit du 25. Nous avons à peine une semaine pour élaborer notre projet de défense commune. – Le voilà, dis-je, j'ai préparé un projet de déclaration gouvernementale. »

Ce projet du 16 octobre fut suivi, bien sûr, de dix autres versions. Mais comme dans la première version de la déclaration du 9 mai, on y trouve déjà le moteur du mécanisme : « Le gouvernement français pensait que la réalisation du plan charbon-acier permettrait aux esprits de s'habituer à l'idée d'une Communauté européenne avant que ne fût abordée la question si délicate d'une défense commune. Les événements mondiaux ne lui laissent pas de répit. Aussi, confiant dans les destinées pacifiques de l'Europe et pénétré de la nécessité de donner à tous les peuples européens le sentiment d'une sécurité collective, *le gouvernement français propose de régler cette question par les mêmes méthodes et dans le même esprit... Il propose la création, pour la défense commune, d'une armée européenne, rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie.* » La philosophie du projet s'élabore de jour en jour : « La mise sur pied d'une armée européenne ne saurait résulter du simple accollement d'unités militaires nationales, lequel en réalité ne masquerait qu'une coalition du type ancien. A des tâches inéluçablement communes, ne peuvent correspondre que des organismes communs : Une armée de l'Europe unie, formée d'hommes issus de diverses nations européennes, doit réaliser dans toute la mesure du possible une fusion complète des éléments humains et matériels qu'elle rassemble sous une autorité

européenne unique, politique et militaire. »

Dans la déclaration que Pleven lut devant l'Assemblée nationale le 24 octobre 1950, on entendit parler pour la première fois publiquement d'un ministre européen de la Défense responsable devant un conseil des ministres et une Assemblée commune, et d'un budget commun. On découvrit aussi cette phrase qui devait donner lieu à une des plus longues et des plus dramatiques exégèses de notre époque : « Les contingents fournis par les États participants seraient incorporés dans l'armée européenne, *au niveau de l'unité la plus petite possible.* » Cette imprécision dissimulait les malentendus naissants au sein du cabinet français. Encore, Pleven avait-il supprimé les mots « sous un même uniforme » dont la portée symbolique nous semblait essentielle. Et il était bien spécifié que la part de notre armée affectée outre-mer ne serait pas intégrée. Déjà, la proposition française portait en elle les contradictions et les timidités qui la rongeraient avec le temps, mais à ce prix le gouvernement trouva une majorité. Le principe d'une conférence à laquelle seraient invités les Six plus la Grande-Bretagne fut implicitement approuvé. On attendrait la signature prochaine du plan Schuman.

Sans doute, le plan Schuman ne risquait plus de se briser contre l'obstacle infranchissable qu'eût été une armée allemande reconstituée hâtivement sur une base nationale. Mais ce qu'on appelait désormais le « plan Pleven » ne devait pas être seulement un expédient ni une manœuvre dilatoire, comme certains l'espéraient, même en France, ou le redoutaient, surtout aux États-Unis. Je savais qu'il fallait aller jusqu'au bout de ce projet, et vite. Je n'étais malheureusement pas en mesure d'en suivre le cheminement au sein de l'énorme et pesante machinerie diplomatique dans laquelle il fut aussitôt happé. La conférence de New York attendait pour reprendre son cours que la délégation française vînt le lui présenter. Elle le reçut avec beaucoup de froideur et le général Marshall l'ignora, s'obstinant dans son plan de recrutement de divisions allemandes assorti de très sévères contrôles et limitations – pas de chars, pas de marine, pas de grade au-dessus de celui de colonel, etc. Ce plan américain parut moins acceptable encore à Adenauer que celui de la France dans lequel le chancelier avait cru cependant discerner une volonté de discrimination : l'Allemagne, en effet, était le seul pays qui se voyait interdire le droit d'entretenir une armée nationale. « Veut-on nous faire perdre la face ? protestait-il. J'apprends tout cela

par les journaux. Cet état crépusculaire dans lequel on nous laisse est humiliant.  
»

Je compris qu'il fallait d'urgence lever ces malentendus et je fis rencontrer à Houjarray pendant toute une journée McCloy, Pleven et Schuman. McCloy était porteur à la fois des inquiétudes contradictoires d'Acheson et d'Adenauer qui avaient l'un et l'autre la plus grande confiance en lui, comme nous-mêmes d'ailleurs. Je savais qu'il nous croirait et qu'il serait cru également à Washington et à Bonn, tant son indépendance et sa bonne volonté inspiraient le respect. Nous sûmes le convaincre de la clarté de nos intentions et il se fit auprès de tous l'avocat du plan français, avec plus de succès au Département d'État qu'au Pentagone, et très efficacement chez Adenauer. Mais il faudrait encore de longs mois avant que chacun reconnût que le plan Pleven était un projet simple et pratique, sans arrière-pensée, et finalement le seul choix possible. Décidé à ne pas me laisser entraîner dans les exercices dialectiques où allaient s'engager à perte de vue diplomates et militaires, je me fixai sur quelques points essentiels : qu'aucun arrangement, même provisoire, ne constituât un embryon, si mince fût-il, d'armée et d'état-major allemands, que le premier soldat enrégimenté en Allemagne fût un soldat européen, et qu'aucune décision n'intervînt avant la signature du plan Schuman. J'y veillai au jour le jour tout en accélérant les travaux qui devaient nous conduire rapidement, espérais-je, à cette signature.

Tout est toujours plus long qu'on ne le pense, et c'est pourquoi il ne faut pas s'assigner de limites de temps pour réussir. Sans doute, on m'a souvent entendu parler d'échéances et j'ai établi plus d'un calendrier de l'action, parce que la convergence des efforts et le respect des priorités exigent que chacun connaisse son objectif et que chacun ait son rythme. Mais aussi combien de fois ai-je rajusté les plans pour tenir compte des conditions changeantes. Il faut distinguer ce qui dépend de la volonté – l'objectif, la méthode et les étapes successives – et ce qui est lié aux circonstances – le choix du moment et les délais pour conclure. Tout accord sur le réarmement allemand serait subordonné à la mise en œuvre du plan Pleven, qui elle-même dépendrait de la signature du plan Schuman. Là-dessus, je ne pouvais transiger. Quant aux dates, je n'en étais plus maître, quelle que fût ma hâte d'aboutir. De graves différends opposaient la France et ses alliés à New York, et, même au sein de la conférence charbon-acier, la France rencontrait la résistance de l'Allemagne.

Je ne m'étendrai pas sur la trop longue histoire de la Communauté européenne de défense dont je n'ai pas vécu chaque épisode. Pleven, puis après lui plusieurs présidents du Conseil, Schuman et Bidault l'un après l'autre aux Affaires étrangères, Moch et ses successeurs à la Défense nationale, Alphand, lui, de bout en bout, en ont assumé la responsabilité en France, c'est-à-dire la part la plus lourde. Si j'ai pu jouer un rôle dans cette phase initiale, c'est en empêchant la politique française de balancer entre une attitude rigide de refus et les tentations de compromis en face de la détermination des États-Unis, suivis par la quasi-totalité de leurs alliés. Le refus impossible appelait le compromis inacceptable, tel était le paradoxe de la coalition gouvernementale à Paris que j'aidais Pleven à surmonter. En même temps, il me fallait convaincre les Américains qu'ils faisaient fausse route. Là, j'avais l'appui de McCloy et de Bruce qui surent agir utilement sur Acheson. Mais la plus grande difficulté venait de Marshall. Celui-ci, devant la résistance des Français, suspendit la conférence de New York et retarda l'envoi d'Eisenhower en Europe. Pour notre chance, toutes ses propositions de réarmement contrôlé de l'Allemagne continuaient à être rejetées par l'ensemble de l'opinion d'outre-Rhin, partagée entre les courants pacifistes et une renaissance du nationalisme de droite et de gauche.

Ainsi allèrent les choses pendant l'automne et l'hiver 1950, au sein de comités d'experts qui travaillaient simultanément, mais séparément, sur les deux hypothèses – armée allemande atlantique et armée européenne –, dans l'attente d'un choix politique. Des querelles de mots essayaient de cacher des réalités brutales : qui recruterait les premiers soldats allemands si l'on refusait un ministère de la Guerre national? à quel niveau s'effectueraient leur intégration? Ce fut la longue controverse autour des définitions de « l'unité la plus petite possible » : régiment, bataillon français ou groupement de combat américain (*combat-team*)? Une fois de plus, je constatai combien il était malaisé de faire parler les gens de la même chose, mais aussi comme tout devient simple lorsqu'on attaque la difficulté en elle-même, suivant le vieux précepte de Descartes, et qu'on la réduit à ses données élémentaires. Après beaucoup de temps perdu, on convint que l'on pouvait fort bien s'entendre sur un type d'unité de base intégré dans des divisions européennes, unité de cinq à dix mille hommes, quel que fût le nom qu'on lui donnât. Il faut dire que la même controverse inutile allait reprendre plus tard sur la notion de « division », et le plan Pleven s'enlisa dans le juridisme.

### **L'économie : des règles communes**

La volonté d'Adenauer de ne permettre le réarmement de son pays que dans l'égalité des droits fermait pratiquement toute autre voie que celle de l'armée européenne. Que la souveraineté allemande ne fût pas restaurée entièrement, il l'acceptait dans la mesure où les autres pays européens consentaient eux aussi des limitations de leur souveraineté au profit de la Communauté. Cette attitude était logique et respectable. Elle ne facilitait pas toujours les choses. Il fallait comprendre que le chancelier n'avait pas non plus la vie facile chez lui. Sur sa gauche, Schumacher qualifiait le plan Pleven de « légion étrangère française » et, sur sa droite, Lahr protestait que l'Allemagne ne serait pas une « nation de mercenaires ». En fin de compte, il pouvait expliquer aux uns et aux autres que la revendication de l'égalité des droits serait plus sûrement satisfaite par l'intégration européenne. Nous devons nous attendre à ce que cette revendication devînt plus pressante au sein de la conférence du plan Schuman. Pouvait-on conclure un traité d'égalité tout en maintenant sur l'Allemagne des contrôles comme celui de l'Autorité internationale de la Ruhr qui, à mesure qu'elle perdait sa signification, devenait moins tolérable? Adenauer en faisait une affaire et envoya Erhard à Paris.

Je connaissais comme chacun l'apparence lourde et la réputation d'entêtement du ministre de l'Économie. Je rencontrai un homme fin et d'une grande intelligence, avec lequel je ne fus certes pas toujours d'accord. Le prestige dont il jouissait alors était mérité par le courage lucide qu'il avait mis à imposer ses vues et à forcer le succès. Pourquoi aurait-il douté de la supériorité des recettes soi-disant libérales qui faisaient merveille dans son pays? Il n'était pas nationaliste, mais le plan Schuman n'entraînait pas dans ses conceptions d'une économie internationale vouée au pur libre-échangeisme. Il voyait de la planification là où nous mettions des règles de bonne conduite, du protectionnisme là où nous organisions la solidarité européenne. « Nous ne comprenons pas, me dit-il, l'insistance des Alliés à poursuivre la décartellisation des industries de la Ruhr, et nous savons que vous-même en faites une condition comme si vous cherchiez à placer délibérément l'industrie allemande dans une position de concurrence défavorable vis-à-vis de ses partenaires. Mais surtout, dans l'esprit même du plan Schuman, il est inadmissible que l'on continue à légiférer chez nous comme s'il n'y avait pas de gouvernement allemand. »

Le problème était de briser les concentrations excessives dans la sidérurgie et les charbonnages de la Ruhr où les anciens *Konzerns*<sup>4</sup> qui avaient fait la puissance militaire du Reich se reconstituaient tout naturellement. Les Américains, les premiers, s'y étaient attaqués depuis de longs mois. Leur philosophie économique et politique n'admettait pas les instruments ni l'exercice

de la domination chez eux et chez les autres. Ils exigeaient que l'organisation unique de vente du charbon allemand, le fameux D.K.V.<sup>5</sup>, perdît sa structure de monopole et que les industries de l'acier ne possédassent plus les mines de charbon. Cette mesure d'apparence technique, à laquelle ne s'intéressaient pas l'opinion et très peu les syndicats eux-mêmes, touchait directement aux fondements de la puissance en Allemagne et en Europe. Aucune forme d'équilibre ne pouvait revenir sur le continent si les magnats de la Ruhr étaient en mesure de gérer dans leur intérêt la source principale du charbon nécessaire à leur industrie comme à celle de leurs voisins. L'insécurité, génératrice d'asservissement ou de conflit, régnerait à nouveau en France si les propriétaires du coke de la Ruhr recommençaient à contrôler, en dosant leurs livraisons, la production de nos hauts fourneaux. Les cartels, entre eux, s'accommodaient de cette situation et administraient la pénurie. Les peuples n'en accepteraient pas les conséquences. McCloy, plus que tout autre, s'était fait le champion de la décartellisation. Il avait auprès de lui un jeune professeur de Harvard, Robert Bowie, qui passait pour le meilleur spécialiste de la législation antitrust que les États-Unis appliquaient chez eux aussi rigoureusement que des règles morales.

Les conversations traînaient à Bonn, car les industriels allemands pensaient que le temps travaillait pour eux. D'un autre côté, à Paris, l'achèvement du traité était subordonné à l'accord général sur les dispositions antitrust que nous devons y introduire conformément à la déclaration du 9 mai.

J'envoyai Hirsch voir Adenauer. Le chancelier écouta le message que je lui transmettais. « Dites à M. Monnet, répondit-il simplement, que cette difficulté est à l'instant même réglée. » Elle l'était dans son esprit, j'en suis sûr. Dans les faits, il fallut attendre.

Depuis trois mois, le traité était sur ma table – cent articles rédigés, mais deux frappés d'une réserve qui bloquait tout. Cette rédaction était pour l'essentiel l'œuvre conjointe d'Uri et d'un grand juriste, Maurice Lagrange. La chance nous avait encore servis lorsque, au début de l'automne, j'avais demandé à Parodi de nous désigner un membre du Conseil d'État pour veiller à la rigueur des textes conçus pour durer cinquante ans et servir de modèle à de futurs traités européens. Le sort tomba sur un austère et modeste conseiller du contentieux qui se vit projeté directement de ses grimoires dans le monde effervescent de la rue de Martignac. Je revois l'homme grand et droit, au visage anguleux et pâle, de la race des magistrats de parlement qui tinrent anonymement pendant des siècles la France en état. Il entre dans mon bureau et je lui dis : « Monsieur Lagrange, vous allez rédiger le traité. » Calmement, il me répond : « Je ne sais pas de quoi il s'agit, mais je m'efforcerai de le faire bien, Monsieur le Président. » L'instant

d'après, il était au travail et sa contribution à l'œuvre fut inestimable. Plus tard, premier avocat général de la Cour de justice, il inaugura la jurisprudence européenne qui est aujourd'hui appliquée par tous les tribunaux nationaux.

Le 14 mars 1951, enfin, le plan allié de décartellisation reçut l'accord d'Adenauer, et aussitôt Hallstein acceptait les deux articles en suspens. Ceux-ci avaient été rédigés par Bowie avec un soin méticuleux. C'était une innovation fondamentale en Europe, et l'importante législation antitrust qui règne sur le marché commun trouve son origine dans ces quelques lignes pour lesquelles je ne regrette pas de m'être battu quatre mois durant. Robert Bowie, une fois sa mission terminée ici, rentra aux États-Unis où s'étendit sa réputation universitaire. Il devint un conseiller écouté de la Maison-Blanche pour les affaires d'Europe. Le 19 mars, le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier fut paraphé à Paris. Il ne restait plus qu'à réunir les ministres des six pays membres pour s'entendre sur quelques mots délicats laissés en blanc et signer solennellement le texte original du traité.

Ces « blancs » concernaient un problème politique majeur, celui du poids respectif de chacun des pays membres dans les institutions de la future communauté. Depuis près d'un an, dans la conférence, les délégués du Luxembourg discutaient sur le même pied avec ceux de l'Italie qui représentaient une population plus de cent fois supérieure, ceux des Pays-Bas tenaient tête à ceux de l'Allemagne et de la France à propos de l'acier, bien qu'ils fussent dans un rapport de production de un à vingt. Ainsi le voulait la règle de l'unanimité qui gouverne les relations internationales lorsqu'il n'y a pas de communauté. La grande difficulté, nous le savions, serait d'amener six pays de dimension inégale à abdiquer cette règle dans le cadre d'un système nouveau où la notion d'intérêt commun se substituerait, au profit de tous, à celle de l'intérêt national – en fait, de six intérêts nationaux distincts.

C'était trop demander à la plupart des esprits que d'imaginer une chose jamais vue et d'en accepter le risque. Le pouvoir de dire non était la sécurité des grands dans leurs rapports entre eux, et des petits contre les grands. Or, ils avaient une dernière occasion d'en faire un usage absolu lors de la signature du traité. Ensuite, on entrerait dans un monde inconnu où la majorité serait la règle, le veto l'exception. Mais quelle majorité? Quatre pays, ceux du Benelux et l'Italie, ne groupaient pas plus que le quart des productions de charbon et d'acier. Il n'eût pas été normal qu'ils pussent tenir en échec la France et l'Allemagne, ce qui se

fût produit si chacun avait disposé d'une voix. C'est pourquoi nous proposâmes un système de vote pondéré assurant qu'aucune décision ne pourrait être imposée par la coalition de la France et de l'Allemagne seules, ni par celle des autres réunis. Pour l'Assemblée, nous suggérions que chacun des trois pays de population nombreuse ait dix-huit sièges, et autant les pays du Benelux ensemble.

La conférence était convoquée pour le 12 avril 1951. Une semaine avant, je me rendis à Bonn pour m'assurer que les positions de la France et de l'Allemagne seraient, pour l'essentiel, identiques et résisteraient à l'offensive prévisible des pays du Benelux. Je savais que les Allemands avaient l'intention de proposer que dans les institutions le poids de chaque pays fût lié à l'importance de la production de charbon et d'acier. Ce critère, qui les favorisait par trop, créerait une discrimination à l'envers qui n'était certes pas dans l'esprit de la déclaration du 9 mai. Il serait sûrement rejeté par tous leurs partenaires, et je pensais bien qu'Adenauer n'irait pas engager ce combat-là. Quand il me reçut à Bonn, le 4 avril, je lui dis en commençant notre entretien : « Je suis autorisé à vous proposer que les rapports entre l'Allemagne et la France dans la Communauté soient régis par le principe d'égalité au Conseil comme à l'Assemblée et dans toutes les institutions européennes, actuelles ou ultérieures, que la France y entre seule ou avec l'Union française, que l'Allemagne soit celle de l'Ouest ou qu'elle soit réunifiée. J'ajouterai personnellement que c'est dans cet esprit que j'ai depuis le début envisagé l'offre d'union qui est à l'origine de ce traité, et je crois avoir compris lors de notre première rencontre que vous l'aviez entendu ainsi. L'esprit de discrimination a été la cause des plus grands malheurs du monde, la Communauté est un effort pour le faire reculer. – Vous savez combien je suis attaché à l'égalité des droits pour mon pays dans l'avenir, me répondit Adenauer, et quelle condamnation je porte sur les entreprises de domination où il a été entraîné dans le passé. Je suis heureux de donner mon plein accord à votre proposition, car je ne conçois pas de Communauté hors de l'égalité totale et, ce faisant, je retire toute autre suggestion, partant de bases économiques, qui ont pu être avancées par nos représentants. »

Cet accord d'une grande portée politique avait la vertu des principes simples et clairs. Il fallait du courage pour le proposer, et pour l'accepter, au moment où le réarmement de l'Allemagne risquait de bouleverser les rapports de force à l'Ouest, et à une époque où beaucoup, en République fédérale, n'avaient pas renoncé aux perspectives de la réunification à l'Est. Je ne me demandai pas qui



allait en tirer le plus grand avantage, je savais seulement que c'était la première condition psychologique de la paix en Europe. La règle d'égalité, dans son automatisme, ne se prêtait pas aux calculs et aux marchandages ni aux interprétations. Elle mettait fin à toutes les tentations du jeu de bascule au sein des institutions, car elle avait un fondement moral qui excluait qu'on trichât avec elle. Dans l'immédiat, elle donnait les plus grandes chances de réussite à la conférence.

La signature du traité allait être la première occasion pour Adenauer d'effectuer un voyage officiel à l'étranger et c'était la première visite d'un gouvernant allemand à Paris depuis la guerre. Par crainte de manifestations hostiles contre lui, un service d'ordre exceptionnel avait été mobilisé. Aucun ministre n'était venu l'attendre à sa descente d'avion où je fus seul à l'accueillir avec quelques collaborateurs. Notre petit cortège de voitures regagna Paris à une allure folle, et le risque d'un accident fut assurément plus grand ce jour-là que le danger d'un attentat. L'opposition la plus violente était celle des communistes qui, depuis le rejet du plan Marshall par l'U.R.S.S., condamnaient toute forme d'organisation autonome de l'Europe de l'Ouest. Leurs campagnes contre le plan Schuman et le plan Pleven rejoignaient celles des milieux conservateurs qui refusaient le moindre changement dans les structures économiques et l'organisation de la défense du pays. Dès ce moment, il était prévisible que si le temps leur en était laissé, un nationalisme de droite et un nationalisme de gauche se rencontreraient pour faire échec aux traités européens. Pour beaucoup, l'Allemagne continuait à représenter le danger immédiat et il leur était facile de jeter le doute sur la sincérité de sa conversion démocratique. Ceux qui ne partageaient pas cette crainte ne pouvaient rester indifférents aux sévères avertissements lancés par les Soviétiques aux Alliés chaque fois que la République fédérale recouvrait une parcelle de souveraineté. Il semblait que la guerre fût au bout de cette escalade verbale et tout naturellement un courant de neutralisme se développa en France. De la sorte, tous ceux qui pour des raisons aussi contradictoires voulaient que l'Allemagne demeurât dans un statut de subordination voyaient en Adenauer un adversaire de taille. C'est pourquoi le gouvernement était peu soucieux de lui faire un accueil protocolaire.

Le chancelier n'était pas homme à s'arrêter aux formes extérieures et il fut au contraire sensible à quelques témoignages discrets de sympathie d'amis ou

d'inconnus à Paris. Il voyait loin et, s'il voulait hâter les étapes du relèvement de son pays, il savait qu'il faudrait les franchir une à une. La signature du plan Schuman était pour lui le point de départ d'une voie politique qu'il avait délibérément acceptée et dont il ne chercha jamais à s'écarter quelles que fussent les tentations d'emprunter des raccourcis vers l'indépendance totale et la puissance purement nationale, aussi fortes que fussent les menaces du dehors et les pressions internes. Il avait lui aussi affaire à ses conservateurs de droite et de gauche, à ses militaires traditionalistes, et à une tendance grandissante en faveur d'un statut de neutralité qu'il jugeait à juste titre illusoire.

Au cours de nos entretiens, je le trouvai préoccupé comme moi des effets psychologiques de la nouvelle guerre froide qui écartelait l'opinion européenne, enjeu passif des luttes d'influence américaine et soviétique. Il était plus que moi alarmé par la violence des notes répétées de Moscou qui risquaient, pensait-il, de faire perdre leur sang-froid à beaucoup d'hommes politiques allemands et français, et surtout aux diplomates des deux pays nostalgiques des alliances avec l'Est. Il réagissait vivement à ces notes et réclamait un appui plus ferme aux États-Unis. Pour ma part, je conseillais plutôt de ne pas s'attarder à ces polémiques et d'échapper à l'étau en affirmant notre volonté d'avancer dans notre propre voie. « Je comprends vos responsabilités, disais-je à Pleven et à Adenauer, mais nous serons submergés si nous restons sur la défensive. Notre position ne doit pas être une réponse aux exigences américaines, pas plus qu'une attitude de crainte vis-à-vis de Moscou, mais une position constructive qui en soi aurait pu être prise quelles que soient les circonstances et sans référence aux positions américaine ou russe : et c'est la création de l'Europe. »

J'ai eu maintes fois dans ma vie l'occasion de tenir ce discours qui se résume en cette phrase : « Réussissons ce que nous faisons, et ne nous déterminons pas suivant l'opinion que les autres ont de nous ou sur ce qu'ils voudraient nous voir faire. » Je ne pense pas que ce soit la ligne de l'égoïsme, au contraire. La meilleure contribution que l'on puisse apporter à la civilisation est d'épanouir les hommes au sein de communautés librement édifiées. Mais pour y parvenir, il faut se concentrer sur ce seul objectif et ne rien attendre des autres, sinon qu'ils viennent à vous lorsqu'ils constatent que votre volonté est inébranlable. Nous allions en faire la preuve avec la Communauté du charbon et de l'acier.

La signature eut lieu le 18 avril 1951 au salon de l'Horloge, un an presque

après qu'y eut été lancée la proposition du 9 mai. Un de nos collaborateurs du plan, le fidèle Lamy, homme de ressources et de foi, nous avait réservé une surprise en présentant aux signataires un exemplaire du traité qu'il avait fait composer par l'Imprimerie nationale, sur du papier de Hollande, avec de l'encre allemande. La reliure était offerte par la Belgique et le Luxembourg, les signets de soie par l'Italie.

Le texte même du traité méritait bien qu'on l'enveloppât de tant de soin : il était écrit dans un beau style, rigoureux et limpide à la fois, dont s'inspirent depuis vingt-cinq ans les textes constitutifs de la Communauté en développement. Longtemps encore, ces quelques phrases du préambule qui prolongent la déclaration du 9 mai, au nom de trois altesses royales et de trois présidents, garderont leur signification pour les peuples européens :

« Considérant que la paix mondiale ne peut être sauvegardée que par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ;

« Convaincus que la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques;

« Conscients que l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait, et par l'établissement de bases communes de développement économique ;

« Soucieux de concourir par l'expansion de leurs productions fondamentales au relèvement du niveau de vie et au progrès des œuvres de paix;

« Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une Communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre les peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé,

« Ont décidé de créer une Communauté européenne du charbon et de l'acier. »

Ils avaient décidé, mais six Parlements maintenant devaient ratifier. Il nous faudrait une longue patience.

Depuis février 1951, la conférence de l'armée européenne siégeait à Paris.

L'Angleterre ne s'y était pas jointe, les Pays-Bas hésitaient à y entrer. Curieusement, les militaires se trouvaient assez facilement d'accord entre eux sur l'organisation complexe d'un système intégré. Ils étaient aptes, par profession, à résoudre les problèmes d'intendance et de logistique qui découlaient des principes du plan Pleven. Mais les politiques jetaient à tout instant le trouble dans la construction par leurs controverses sur le niveau de l'intégration, non pas le niveau efficace, mais le niveau acceptable par les opinions publiques. Qu'on parlât de petites divisions nationales à intégrer dans de grandes divisions européennes, et les Français refusaient la chose à cause du mot. Je pouvais comprendre que l'on vît un danger à faire des unités de base nationales trop proches du seuil de l'autonomie, car l'armée allemande dans ce cas, et si les circonstances venaient à changer, se trouverait vite reconstituée. Mais les groupements trop légers que tolérait la France ne manqueraient-ils pas de la cohésion nécessaire? En fait, lorsqu'on le voulut, on s'entendit sur un type d'unité efficace – division faible ou groupement de combat fort, selon qu'on acceptait la terminologie des uns ou des autres. J'avais poussé Alphand à ce compromis qui, à la fin de juillet, débloqua la conférence enlisée depuis quatre mois.

A vrai dire, bien des choses avaient changé au cours des semaines précédentes. Si la délégation française avait pu sortir de ses retranchements, c'est en grande partie parce que les élections de juin avaient déplacé le centre de gravité politique et que les socialistes n'avaient plus leur place dans le gouvernement. La résistance opiniâtre de Jules Moch cessa de se faire sentir. Sans doute, la nouvelle Assemblée apportait-elle les promesses de grandes difficultés ultérieures, avec un renforcement des gaullistes et des communistes, mais Pleven revenu à la présidence du Conseil eut un moment de répit pour avancer son plan. Il trouva levé un autre obstacle important lorsque la politique américaine à l'égard de la Communauté européenne de défense changea du tout au tout. Comment ce changement était-il intervenu au moment où on l'attendait le moins, c'est l'histoire d'un déjeuner que j'eus fin juin à Paris avec Eisenhower.

Le commandant en chef des forces atlantiques avait évidemment le souci primordial de voir l'Allemagne contribuer le plus rapidement possible à la défense de l'Europe et, devant les lenteurs des négociations sur le plan Pleven, il réagissait comme chacun au Pentagone : la bonne formule sera celle qui aboutira le plus tôt. Mais il était installé en Europe, à Paris, et il se rendait bien compte que les choses n'étaient pas aussi simples qu'on se l'imaginait à Washington. Il avait beaucoup de contacts et faisait confiance à des hommes aussi avertis que Bruce et McCloy qui étaient eux, d'ardents partisans de l'intégration européenne.

Leur raisonnement n'était pas différent du mien, car notre préoccupation commune était la paix : il n'y avait pas, quoi qu'en aient dit les esprits compliqués, une manière américaine, une manière allemande ou française de renforcer la paix, et toutes les spéculations sur les arrière-pensées de ceux qui travaillaient à la même œuvre en Europe me paraissaient futiles. En revanche, je pouvais comprendre que les responsables de la défense de l'Occident continuassent à examiner toutes les hypothèses aussi longtemps que le sort de l'armée européenne restait incertain. Au début de l'été, les Américains étaient prêts à faire des concessions importantes aux exigences allemandes – exigences légitimes sur le plan de l'égalité des droits, mais inacceptables pour la conscience européenne. C'est alors qu'en accord avec McCloy et Bruce, j'eus un long entretien avec Eisenhower et quelques-uns de ses collaborateurs à l'hôtel Waldorf Astoria où ils étaient alors installés.

Son chef d'état-major, Grunther, et Harriman, si mes souvenirs sont bons, assistaient à ce déjeuner au cours duquel j'expliquai que l'Europe n'aurait de conscience et de force que dans l'unité : « Sans unité, chacun continuera à rechercher la puissance pour lui-même – et l'Allemagne sera tentée de la trouver dans un accord avec l'Est, c'est-à-dire au mieux dans une neutralité qui affaiblira le moral de l'Europe tout entière. La force de l'Occident ne repose pas sur le nombre de ses divisions, mais sur son unité et sur la volonté commune qui l'anime. Aussi, hâter la constitution de quelques divisions nationales allemandes au prix de la renaissance des inimitiés entre les peuples serait la mesure la plus catastrophique pour la sécurité même de l'Europe. Au contraire, si vous créez entre la France, l'Allemagne et leurs voisins des richesses communes à exploiter et à défendre ensemble, l'esprit de résistance renaîtra en Europe. » Eisenhower prenait un grand intérêt à cette explication de la Communauté et son tempérament généreux le portait à en voir les aspects constructifs : « En somme, dit-il, ce que vous proposez, c'est que les Allemands et les Français aient le même uniforme. C'est plus un problème humain qu'un problème militaire. – Oui, répondis-je, les problèmes se présentent dans cet ordre en Europe et nous devons d'abord créer le sentiment d'une solidarité de destin. » Je sentais que Grunther était impatienté par la tournure de cette conversation. « On peut continuer à discuter en termes généraux, fit-il, mais pour nous la vraie question est de savoir si nous aurons des divisions de dix mille ou de quinze mille hommes... » Eisenhower l'interrompit : « Vous, vous êtes comme tous les techniciens, vous voyez la partie qui vous intéresse, vous ne voyez pas le problème d'ensemble. Les divisions, c'est un aspect des choses, mais la véritable affaire est humaine. Organiser les rapports des hommes entre eux, c'est ce que Monnet nous propose

et je suis pour. » Le sens politique l'emportait en lui sur l'esprit militaire quand il s'agissait de défendre la paix, et, sans doute parce que les gens le sentaient, son prestige moral grandissait dans son pays.

Ce que « Ike » dirait ne serait pas discuté. Or, quelques jours après, il fit à Londres, en présence de Churchill, un important discours où il s'engageait sans réserve en faveur de l'union de l'Europe. J'y retrouvai avec plaisir des échos de notre entretien. « L'Europe, déclarait-il, ne pourra atteindre des dimensions à la mesure des capacités et de l'intelligence de ses habitants aussi longtemps qu'elle sera morcelée. Les frontières sont un obstacle à l'intérêt commun, à la division du travail, elles empêchent la circulation des biens, favorisent la méfiance, maintiennent les positions acquises. Or, les hommes qui vivent dans un présent médiocre et n'ont pas l'espoir d'un avenir meilleur ne peuvent assurer leur propre sécurité. C'est seulement en réalisant son unité dans une fédération, que l'Europe obtiendra cette vraie sécurité, tout en poursuivant sa contribution aux progrès de la civilisation occidentale. »

Ce discours fut entendu, et Eisenhower le convertit aussitôt en action, exerçant toute son influence sur le Pentagone et le Département d'État. Les choses allèrent vite dès lors qu'Adenauer n'eut plus à hésiter entre deux négociations, l'une avec les Américains, l'autre avec les Européens. Tout ce qu'il demandait était la sécurité et l'égalité des droits au plus tôt pour son pays. Si la Communauté de défense lui donnait ces assurances au même degré que les plans du Pentagone, et surtout si Acheson, Schuman, McCloy étaient maintenant tout à fait sur la même ligne, il préférait évidemment la solution européenne. Il nomma sans plus tarder un de ses hommes de confiance, le député Theodor Blank, à la tête de sa délégation à la conférence de Paris. Blank était convaincu et énergique. Il avait à veiller à ce que l'intégration des troupes allemandes s'opérât sans discrimination et qu'elle fût en même temps l'occasion de mettre fin aux contraintes de l'occupation. Alphant, de son côté, avait pour instruction que le premier Allemand recruté fût un soldat européen, sous un commandement européen. Tout le monde avait intérêt à un aboutissement rapide, mais comme toujours, lorsque la voie est enfin ouverte, la machine exagérément alourdie par les problèmes techniques n'avance plus qu'avec peine. Il faudrait encore près d'un an de discussions et au moins cinq grandes conférences internationales, à Washington, Ottawa, Rome, Lisbonne, Paris, pour conclure sur un texte qui mettrait simplement en œuvre les principes du plan Pleven acquis dès l'été 1951.

Et, pourtant, les rédacteurs du traité n'avaient pas eu beaucoup à imaginer puisqu'ils s'étaient bornés à transposer les mécanismes du plan Schuman à ceux de l'armée européenne. Les institutions, sauf l'exécutif, seraient les mêmes. Il y

avait certes un grand intérêt à ce que l'organisation commune de la défense fût cohérente avec celle de l'économie et vînt renforcer ses premières structures fédérales, et puisqu'il fallait que les hommes qui auraient à décider dans l'un ou l'autre cas fussent soumis à un contrôle démocratique et à une juridiction suprême, puisque aussi ils devaient dialoguer avec les gouvernements des États membres, la raison commandait de recourir au même système institutionnel. Mais encore fallait-il n'obéir qu'à la raison et ne pas céder aux tentations de la symétrie. Là où les missions étaient différentes – et on ne conduit pas la défense comme on gère le marché de l'acier –, l'imagination eût dû reprendre tous ses droits, et je regrettais que personne ne fût là pour inventer au jour le jour des processus entièrement originaux comme nous l'avions fait dans la conférence du plan Schuman. De l'extérieur, je voyais la négociation remplir le cadre du plan Pleven d'une masse de détails qui le rendaient pesant et rébarbatif. Nous ne pouvions veiller à tout et, à partir de septembre 1951, j'avais en plus de mes tâches de commissaire au Plan à mener une nouvelle mission très absorbante.

Depuis de longs mois, les efforts pour rééquilibrer les charges de la défense au sein de l'alliance Atlantique étaient contemplés surtout sous leurs aspects militaires – et les formes de la reconstitution de l'armée allemande occupaient toute l'attention du monde politique. Mais les gestionnaires des finances publiques, eux, avaient les yeux sur l'immédiat, et dans chaque pays ils voyaient que les budgets militaires pesaient trop lourd sur l'économie, menaçant la paix intérieure. Notamment, les Anglais qui étaient décidés à alléger leur fardeau et les Français qui avaient une armée en Indochine n'étaient pas prêts à souscrire aux demandes américaines d'une contribution accrue des Européens. Le problème fut posé d'une façon aiguë à la session du Conseil atlantique d'Ottawa : comment concilier les exigences de la défense et celles de l'équilibre économique et social de nos pays? Question que l'on ne soulevait ni pour la première ni pour la dernière fois, mais qui en 1951 inquiétait à juste titre des administrateurs rigoureux tels que René Mayer, ministre des Finances, et Hugh Gaitskell, chancelier de l'Échiquier. Trois « Sages » furent alors désignés pour prendre la mesure de la situation : Averell Harriman, Plowden et moi-même.

Je connaissais Harriman depuis longtemps, mais nous n'avions jamais travaillé ensemble. Pendant la guerre, il avait été auprès de Staline l'envoyé

spécial de Roosevelt, et ce grand homme d'affaires qui avait négocié avec Trotski quinze ans auparavant fut écouté et respecté au Kremlin. Il y avait de la distinction dans son abord, de la rigueur dans son esprit, et sa capacité de négociateur était remarquable. Comme beaucoup de diplomates américains de sa stature, il abordait les problèmes en homme d'État – il fit d'ailleurs une carrière politique – et au sein du groupe des Sages il chercha avec nous une solution équitable sans suivre les exigences des militaires américains qui se révélèrent trop ambitieuses. L'idée de confier l'arbitrage à trois civils était bonne, et les nécessités politiques et sociales guidèrent nos conclusions qui recommandaient un rajustement des objectifs et une réorganisation des structures de l'alliance. Le quartier général de l'alliance en Europe, appelé Shape, et l'état-major intégré de l'O.T.A.N. devaient en être la pièce maîtresse. Il n'avait pas fallu moins de six mois de travail pour réunir tous les éléments du jugement qui fut entériné à Lisbonne en mars 1952 par les ministres de l'alliance. Hirsch assumait le plus lourd de la tâche de ce monumental inventaire. J'eus pour ma part à mener le combat pour que la contribution européenne à la défense de l'Occident fût considérée comme un effort commun. Cette mission achevée, je pus me consacrer à faire avancer les ratifications du traité charbon-acier.

Je ne pense pas que les exigences du contrôle démocratique justifient toute la lenteur des procédures parlementaires qui ont leurs rites et leur rythme propres, mais le fait que plus d'un an s'écoula entre la signature du traité de la C.E.C.A. et le dernier vote permet au moins de dire que le débat fut ample et l'accusation de complot technocratique sans fondement. Des dizaines de commissions, dans onze chambres Hautes et Basses, examinèrent sous tous ses angles le texte qui fut discuté publiquement à longueur de jours et de nuits, au milieu d'ardentes campagnes de presse. L'ensemble de ces débats fut à l'honneur du système parlementaire des pays de la Communauté, car il témoigna de la conscience scrupuleuse d'hommes appelés à déléguer une part de cette souveraineté qui était leur raison d'être. Certains défendaient des intérêts particuliers, d'autres des principes d'une époque révolue, mais leur acharnement contribuait à faire la lumière sur des aspects du traité encore mal affirmés. Et même si les craintes exprimées se révélèrent le plus souvent vaines, chacun put s'engager en connaissance de cause. Sans doute, je puis parler aujourd'hui avec sérénité d'une



bataille qui ne se déroula pas sur le terrain que j'aurais souhaité, celui de l'avenir commun des Européens, et au cours de laquelle les coups ne me furent pas épargnés. Les arguments nationalistes, les plaidoyers corporatistes y tinrent une trop grande place, mais pouvait-il en être autrement dans des Assemblées élues surtout pour protéger les citoyens contre les risques? Rares étaient les parlementaires capables de dire à la tribune que le plus grand risque était de ne rien faire, de ne rien changer.

Les Pays-Bas, qui avaient été si réticents au départ, furent les premiers à ratifier, dès octobre. Ils avaient pris leur parti de l'absence des Anglais et mesuraient tout ce qu'ils perdraient en s'isolant d'une communauté continentale. De même qu'au Luxembourg et en Belgique, seuls les communistes votèrent contre. Mais, dans ce dernier pays, les débats furent plus difficiles et les socialistes qui craignaient pour l'emploi des mineurs s'abstinrent au Sénat. A la Chambre, P.-H. Spaak put rallier un certain nombre d'entre eux. Le Parlement italien tarda à donner son accord. L'intérêt d'une Communauté du charbon et de l'acier y était mal perçu, bien qu'il fût évident pour un pays consommateur et que des clauses favorables à l'Italie eussent été inscrites dans le traité. L'idéologie fit la décision et, en juin 1952, la droite se retrouva dans l'opposition aux côtés des socialistes et des communistes. En Allemagne, la ratification avait été acquise après une longue et difficile procédure parlementaire qui avait débuté dès juillet 1951, en première lecture, devant le Bundestag. L'opposition socialiste, toujours aussi violente, n'était pas en mesure de bloquer le projet, mais elle obligeait le gouvernement à être attentif aux critiques de la droite. Au moment de la deuxième et de la troisième lecture, Adenauer négociait encore avec les Alliés les questions de décartellisation, de la Sarre et de l'égalité des droits dans l'armée européenne. Il luttait au-dedans et au-dehors avec une extraordinaire vitalité et une rude franchise.

Je trouvais pittoresque la liste des arguments des industriels et des socialistes allemands qui exprimaient les mêmes craintes, mais en sens contraire, que leurs homologues français. L'industrie de la Ruhr, selon eux, serait handicapée par le plan Schuman. La Haute Autorité s'emploierait à freiner les investissements dans la sidérurgie et les charges seraient plus lourdes ici que là. Enfin, aucune garantie n'avait été obtenue pour la Sarre. Ces inquiétudes ne s'annulaient pas de part et d'autre, au contraire les intérêts s'entendaient au sein du patronat européen pour lutter contre le plan. Les communistes eux aussi chantaient la même chanson. Mais les socialistes de la S.F.I.O. et du S.P.D. n'étaient pas à l'unisson, et la violente intransigeance de Schumacher, qui réclamait plus haut que tout le monde l'indépendance de la nation allemande, était sans commune

mesure avec les réticences de la fraction socialiste française qui, derrière Ramadier et Lacoste, se séparait sur ce problème de Guy Mollet. Cependant, le phénomène qui, dès cette époque, me paraissait le plus intéressant et le plus encourageant était l'attitude positive des dirigeants du grand syndicat allemand D.G.B. Les affinités de certains de ses membres avec les sociaux-démocrates n'allait pas jusqu'à leur faire partager les positions doctrinales excessives de ceux-ci, et je voyais là une des grandes chances du plan Schuman et de l'avenir de la construction européenne. Finalement, Adenauer sut convaincre Schumacher de laisser les débats se poursuivre dans le calme et le traité fut ratifié le 11 janvier 1952 avec une majorité de quatre-vingt-dix voix, alors que le gouvernement devait d'ordinaire se contenter d'une trentaine. Bien que le processus de ratification ne fût pas achevé en Allemagne et ailleurs, je considérai que cette date marquait la victoire du plan Schuman et de l'espérance qu'il portait. J'envoyai à Adenauer ce télégramme : « La Communauté est née, vive l'Europe. »

C'est seulement le 6 décembre 1951 que s'ouvrit le débat à l'Assemblée nationale française. Les travaux des commissions avaient été longs et sérieux, et dans le même temps les adversaires du projet avaient fait leurs réserves de munitions. Les sidérurgistes qui s'étaient trouvés pris de court par la conclusion du traité dépêchaient leurs émissaires dans les couloirs de la Chambre et essayaient tous leurs moyens d'influence sur la presse. Pour ma part, je me dépensai beaucoup en travail de conviction et rencontrai une grande ouverture d'esprit chez les mêmes hommes qui n'avaient cessé de soutenir le plan de modernisation – socialistes, radicaux, républicains populaires, modérés. Ces hommes constituaient une majorité politique instable en apparence. Si on regarde l'action qu'ils ont menée, on est frappé par sa continuité, dans les grandes entreprises du moins : la modernisation de la France, le commencement de l'Europe et le début de la décolonisation. C'est sur le plan de la gestion quotidienne, qui elle aussi a besoin de se situer dans la durée, que la précarité des gouvernements devenait difficilement supportable. J'en étais préoccupé et j'étudiais à cette époque les moyens de mettre fin à l'instabilité ministérielle chronique. Un jeune professeur de Bordeaux, Maurice Duverger, qui avait écrit dans *Le Monde* de remarquables articles sur le plan de modernisation et le plan Schuman, travaillait avec moi à un projet de réforme constitutionnelle qui eût,

pensions-nous, enlevé au Parlement la tentation de renverser à la légère les gouvernements. Ce projet resta dans mes dossiers lorsque je quittai bientôt la rue de Martignac. Eût-il été suffisant pour donner aux hommes de talent et de bonne volonté qui géraient la IV<sup>e</sup> République avec un grand sens de l'État la force d'affronter les épreuves, eût-il permis même d'éviter ces épreuves, j'en doute aujourd'hui. Je n'avais pas encore, sur les institutions, l'expérience et la réflexion que j'ai acquises depuis.

Je suivais les débats au palais Bourbon, m'étonnant de la virtuosité avec laquelle Pleven, Schuman, René Mayer, chacun à sa manière, esquivaient les questions préalables, les motions de renvoi, pièges tendus de jour et de nuit par des adversaires qui se relayaient aux deux extrêmes. J'entendis Florimond Bonte déclarer au nom du parti communiste : « Il s'agit d'un vaste plan de déportation de travailleurs considérés comme du bétail ou de vulgaires marchandises qu'on vend et qu'on exporte. » Puis Gaston Palewski prophétiser : « Toutes les barrières douanières vont s'écrouler, et tout le marché français, de Strasbourg à Brazzaville, va être balayé par le dynamisme de l'industrie lourde allemande. » Enfin, Soustelle, autre porte-parole des gaullistes, affirmer : « La souveraineté ne se délègue pas, la responsabilité non plus. » Mais les coups les mieux ajustés devaient être portés par deux remarquables dialecticiens, Pierre Cot à l'extrême gauche, Pierre André à l'extrême droite.

L'un et l'autre s'exprimaient longuement, avec onction, et témoignaient au gouvernement une politesse feinte. « Je rends hommage à la générosité de votre rêve, je le respecte, même si je ne l'approuve pas, disait Pierre Cot. Mais, à côté du rêve, il y a les réalités. Les réalités, ce sont les nations. On ne peut pas bousculer l'histoire. » Or, ce discours était celui d'un homme qui se disait progressiste. On l'écoutait avec une grande attention, mais on ne le suivait pas. Plus redoutable était Pierre André, député d'une circonscription où les sidérurgistes faisaient la loi. Son rôle était de jeter le doute dans la majorité en plaidant l'impréparation de la France aux risques de la concurrence, puis, sous prétexte d'obtenir des garanties supplémentaires, de renvoyer le débat à des jours meilleurs. On le vit revenir à la charge jusqu'à la limite de ses forces. Finalement, Pleven dressa contre lui le mur de la question de confiance, et l'intervention de Paul Reynaud rallia une partie des modérés. Le traité fut ratifié à la Chambre des députés le 13 décembre 1951 par 377 voix contre 233. Les communistes, les gaullistes et quelques indépendants avaient voté contre.

Mais rien n'était encore gagné. Les adversaires du traité se préparaient à renouveler leur tactique au Sénat. Le gouvernement avait dû accepter à l'Assemblée nationale des engagements liés au vote du traité, notamment de

réaliser la canalisation de la Moselle. N'allait-on pas le pousser dans cette voie jusqu'à remettre en cause l'essentiel du projet? Préparé par de violentes campagnes de presse, l'assaut fut donné le 25 mars 1952 par Michel Debré, jeune sénateur d'Indre-et-Loire. Le monde politique apprit ce jour-là qu'il faudrait compter avec ce défenseur passionné et habile de la nation française. Il la montrait en proie à mille périls imaginaires pour mieux voler à son secours. Il suppliait qu'on ne la laissât pas démunie face à un peuple voisin capable du pire. « Il faut voir le goût de ce grand peuple pour la puissance, son absence de respect pour la liberté, son instabilité politique et j'ajouterai, parce que c'est la réalité, l'absence totale de leçons qu'il a tirée du passé... Dans l'intérêt même de l'Allemagne, l'Europe ne doit pas devenir une Europe allemande! » Ses tristes prophéties ne troublaient guère un Sénat peu sensible aux excès. « On croit avoir formé un pouvoir », continuait Debré parlant des institutions du plan Schuman. « Ce n'est pas vrai. C'est une apparence, c'est un théâtre de marionnettes derrière lequel sont les meneurs de jeu, les plus forts, les plus résolus qui imposent leurs conceptions. Or, je le dis comme je le pense, dussé-je être taxé de nationalisme, la France n'est ni la plus forte ni la plus résolue. » Du banc du gouvernement, Gaillard lui lança : « Mais vous faites du défaitisme! » Il en faisait, certes, parce qu'à ses yeux la France ne pouvait être elle-même que sous le pouvoir du général de Gaulle.

Dès le début, de Gaulle avait condamné le plan Schuman. « On propose un méli-mélo de charbon et d'acier, sans savoir où l'on va aller, en invoquant un combinat quelconque », déclarait-il le 19 mai 1950 à Metz. Cependant, on ne l'entendra plus guère parler du projet lorsque l'armée européenne devint la cible principale de ses critiques. Il laissa à ses partisans la tâche de combattre ce qui n'était pour lui qu'un mauvais accord technique sans avenir, une vue de technocrates à la recherche d'un pouvoir irresponsable. Quand le processus s'étendit à la défense, sa réaction fut beaucoup plus vive : on avait touché à sa fibre sensible. « Voici que le projet artificieux d'armée dite « européenne » menace d'en finir de jure avec la souveraineté française. Il s'agirait en effet que notre armée disparût dans une création hybride, placée pour donner le change sous le vocable de l'Europe. Mais comme l'Europe en tant qu'entité responsable et souveraine n'existe absolument pas, faite que l'on ait – d'ailleurs – fait ce qu'il faut pour qu'elle existe, c'est au « grand chef » américain que cette force serait

remise. » Tout le raisonnement découlait de ce postulat : rien d'européen ne peut être entrepris tant que l'Europe n'a pas de réalité politique. Mais, en même temps, de Gaulle affirmait que la seule réalité politique était la nation. Quelle était donc cette Europe qu'il appelait de ses vœux avec une évidente sincérité? « Une vaste confédération d'États » dont il ne précisait pas les limites géographiques ni le lien interne, qui se situait dans les zones imprécises de la « coopération » et de l'« association ». Seule était claire sa volonté d'y inclure l'Allemagne attachée par un accord à la France qui garderait une position prééminente, notamment en matière de défense. Enfin, tout le système tirerait sa légitimité d'un référendum populaire.

La construction était séduisante et paraissait ambitieuse, mais à y regarder attentivement, elle n'allait pas si loin que les projets de communautés auxquels on eût voulu l'opposer. Il y manquait la souveraineté commune, les institutions indépendantes et l'égalité. Il y manquait surtout la volonté et la possibilité d'exister avant longtemps. Tout y était au conditionnel puisque rien ne pouvait être entrepris « avant que la France ne fût elle-même », ce qu'elle avait cessé d'être aux yeux de de Gaulle qui tenait pour inconsistants les pouvoirs publics du moment. C'est ce préalable du redressement national que l'on évoquera dans les débats pour renvoyer à plus tard la réalisation de tout projet européen, et puisque l'on rêvait un avenir lointain, pourquoi ne pas le rêver grandiose? Très différente était notre approche qui partait de créations limitées, instituant des solidarités de fait dont le développement progressif aboutirait plus tard à la fédération. Je n'ai jamais cru que l'Europe pourrait naître un beau jour d'une grande mutation politique et je ne pensais pas que l'on dût commencer par consulter les peuples sur les formes d'une Communauté dont ils n'avaient pas l'expérience concrète.

Autre chose était de s'assurer que les institutions nouvelles seraient, dans leur domaine limité, pleinement démocratiques, et nous pouvions encore faire des progrès en ce sens. Dans le plan Schuman, l'Assemblée commune contrôlait et censurait au besoin la Haute Autorité. Cette même Assemblée servirait à la C.E.D. et le traité lui donnait le même pouvoir à l'égard du commissariat à la Défense. Or, une disposition venait d'être ajoutée, un article 38 qui prévoyait qu'elle serait élue au suffrage universel dans le cadre d'un système fédéral dont elle entreprendrait l'étude dès sa mise en place. Ainsi, la voie pragmatique que nous avions choisie conduirait elle aussi à une fédération légitimée par le vote populaire, mais cette fédération-là couronnerait une réalité économique et politique existante, déjà éprouvée, alors que celle que préconisait de Gaulle aurait tout à créer, tout à expérimenter. On pouvait hésiter, dans l'abstrait, entre l'une ou l'autre des deux voies. Celle où nous étions engagés était tracée dans la

matière même de la vie, elle rapprochait des choses et des hommes, et elle était depuis bientôt un an une espérance pour des millions d'Européens. Il n'y avait plus vraiment de choix et, vu l'urgence, je comprenais mal que l'on opposât une Europe encore à imaginer à une Europe en train de se faire. Il fallait certes, avec l'intégration militaire, aller plus loin et plus vite dans l'ordre politique que nous ne l'avions prévu à l'origine avec le plan Schuman seul. A cette nécessité, répondait l'article 38, germe fédéral d'où devraient surgir très vite les institutions politiques qu'appelaient les responsabilités cumulées d'une défense et d'une économie communes, c'est-à-dire l'unification des ressorts essentiels de la vie de six pays.

Le vote final sur le traité de la C.E.C.A. fut acquis le 1<sup>er</sup> avril 1952 à une large majorité, mais on ne pouvait s'y tromper : la conjonction des nationalismes de droite et de gauche opposerait un barrage constant aux progrès de l'Europe et se renforcerait lors des grandes épreuves de tous les éléments conservateurs parmi les radicaux et les modérés, et de ceux que le neutralisme tentait par faiblesse de caractère ou par calcul politique. Déjà, en février, le gouvernement avait affronté un débat difficile sur les orientations du projet d'armée européenne, et le président du Conseil, Edgar Faure, ne l'avait emporté qu'en s'engageant avec toutes les ressources de son éloquence. Aux conditions préalables dressées par les oppositions, il répondit en citant le philosophe William James qui définissait ainsi l'action : « D'abord continuer, ensuite seulement commencer. » Malgré mon peu de goût pour les formules paradoxales, j'avoue que celle-ci s'appliquait bien à la situation. Il fallait poursuivre notre chemin et prendre, à mesure que les progrès le permettraient, les nouvelles initiatives que tous souhaitaient. Le gouvernement dut cependant s'engager à ne rien conclure avant d'avoir obtenu une garantie américaine et anglaise à la C.E.D., à défaut de la participation entière de la Grande-Bretagne. Cette garantie existait implicitement dans le pacte Atlantique, mais la réaffirmer fut toute une affaire de part et d'autre. Il était dans la nature des choses que les États-Unis et l'Angleterre vinssent au secours de l'Europe menacée si le cas se présentait une fois encore. Il était dans la détermination américaine de laisser des troupes en Allemagne, et les accords formels n'y ajoutaient rien. Mais les gouvernants français avaient besoin de ces promesses écrites, et nous les obtînmes en même temps que le traité de C.E.D. fut signé à Paris le 27 mai 1952, en présence d'Acheson et Eden, par les mêmes hommes qui avaient signé un an plus tôt le traité de C.E.C.A.

Pinay était alors président du Conseil depuis près de trois mois. Je ne le connaissais pas quand il fut investi, mais Hirsch qui l'avait vu dans les travaux du plan me le décrivit comme toute la France allait le découvrir, petit homme moyen, très résolu dans son bon sens et d'une grande bonne volonté. « Il étonnera », me dit-il. Je ne m'étonnai pas pour ma part de rencontrer des qualités humaines si normales dans un chef de gouvernement, notamment la capacité d'écouter, puis de décider. Mes rapports avec Pinay furent toujours simples et constructifs, fondés, je crois, sur l'estime réciproque. Mais il avait bien fallu qu'un autre personnage reconnût en lui ces qualités discrètes et fût par surprise d'un obscur ministre un président du Conseil : c'était la responsabilité du président de la République, Vincent Auriol, homme de cœur pour lequel j'avais beaucoup d'amitié. Dans mon travail au plan de modernisation, je pouvais compter sur ses conseils et sur tout son appui, mais déjà en 1950 je sentais que le plan Schuman le laissait perplexe. S'il ne fit rien pour l'empêcher de naître, il ne lui apporta jamais son soutien actif, et lorsque la C.E.D. prit corps, il la combattit avec la force efficace de son influence invisible. Comme pour beaucoup de ses contemporains, la méfiance à l'égard de l'Allemagne était la forme la plus sûre du patriotisme. Il connaissait ma résolution et ne m'en fit jamais le reproche. Nous évitions seulement de parler de ce sujet qui était déjà un facteur de division inquiétant entre les hommes politiques, puis qui le devint entre des Français de plus en plus nombreux, alertés et coalisés par eux pour les combats décisifs.

Ce combat ne serait pas pour demain. Schuman n'était pas pressé de déposer le projet devant le Parlement et aucun de ses collègues ne l'y encouragea pendant les dix mois où il occuperait encore le Quai d'Orsay. Nous avions tous, il est vrai, une préoccupation plus urgente, celle d'assurer un bon départ à la C.E.C.A. Or, il manquait quelques décisions essentielles pour lesquelles l'accord des gouvernements était nécessaire. Une conférence des Six fut enfin réunie à Paris le 23 juillet avec, comme ordre du jour, le choix du siège des institutions, des hommes, des langues, et l'Europe politique. A nouveau Adenauer, De Gasperi, Van Zeeland, Stikker et Bech étaient accueillis par Schuman, à nouveau et pour la dernière fois dans le domaine du charbon et de l'acier ils siégeaient comme des ministres nationaux, chacun ayant encore le pouvoir de bloquer toute décision qui ne lui conviendrait pas. La discussion sur le siège fut une ultime et désolée parade du droit de veto. Elle débuta un mardi matin et se termina le jeudi à l'aube sur un arrangement équivoque que seule la force des choses devait entériner avec le temps. Comment la Haute Autorité se trouva-t-elle à Luxembourg après dix-huit heures de marchandages, c'est une histoire peu

glorieuse.

Je n'avais pas de préférence pour tel ou tel lieu en Europe, l'important était que ce lieu fût le siège unique de toutes les institutions à créer et qu'il fût érigé en territoire européen, préfiguration du district fédéral de l'avenir. Cette proposition n'avait rien d'utopique et la Communauté eût probablement grandi dans un autre climat si les gouvernements avaient eu la sagesse de lui édifier de toute pièce une capitale et de la soustraire aux rivalités et aux influences nationales. Mais en juillet 1952, chacun avait sa ville candidate. La France plaidait pour Strasbourg appuyée par l'Italie, la Belgique pour Liège, les Pays-Bas pour La Haye. Pourquoi, au dernier moment, Schuman lança-t-il l'idée de Sarrebruck, je peux m'imaginer qu'il crut tenir à la fois la solution de plusieurs difficultés. Il ne fit qu'en ajouter une nouvelle, car Adenauer fut surpris par cette tentative de régler le problème de la Sarre en l' « européenisant » et il en manifesta de l'humeur. Bien qu'elle répondît à deux de mes souhaits – le district et l'unité de siège –, je ne pensais pas que la proposition fût saine, car le contentieux sarrois que je connaissais de longue date ne serait pas effacé par un expédient politique. De Gasperi vint à l'aide de Schuman en proposant de renvoyer la décision en septembre après un accord franco-allemand sur la Sarre. La perspective d'un nouveau délai me parut inacceptable et je le fis savoir aux ministres : « La C.E.C.A. a déjà assez attendu, ce sont les experts qui vous le disent. »

La course à la capitale reprit, pour ne s'arrêter qu'au bénéfice de la lassitude. A trois heures du matin, nous étions à Turin et à Strasbourg à la fois. Je déclarai qu'il ne fallait plus alors compter sur moi comme président de la C.E.C.A. – l'offre venait de m'en être faite par les six gouvernements. Dans la confusion, je me souviens que Van Zeeland eut ce mot qui en dit long : « Il est tard, nous sommes tous fatigués, je vais donc parler franchement... » On avait suggéré Bruxelles, il s'y opposa : pour des raisons électorales, son mandat se limitait à Liège. Paris ou ses environs, qui tentait certains, fut écarté par Schuman : Pflimlin, maire de Strasbourg, eût fait un malheur. Alors, on entendit la voix de Bech qui semblait jusque-là somnoler : « Je propose que le travail commence aussitôt à Luxembourg, cela nous donnera le temps de réfléchir à la suite. » Tout le monde fut soulagé, et c'est ainsi que la C.E.C.A. eut son siège « précaire » dans une petite ville qui est devenue un carrefour de l'Europe. La conférence se



sépara après avoir décidé de quatre langues officielles. Elle avait oublié le point principal de son ordre du jour, l'Europe politique. On en reparlerait en septembre.

Cette nuit-là acheva de nous convaincre – mais en était-il encore besoin? – que l'Europe des États souverains n'était pas capable de tirer d'elle-même, quelle que fût la bonne volonté de ses dirigeants, les décisions sages qui s'imposaient pour le bien commun. Tout deviendrait possible, au contraire, lorsque le pouvoir de décider serait confié à des institutions chargées de veiller à l'intérêt général et d'appliquer, dans le cadre de règles communes, la volonté majoritaire. Le jour se levait quand nous quittâmes le Quai d'Orsay. Je dis à Fontaine : « Nous avons quelques heures pour nous reposer, et quelques mois pour réussir. Ensuite... – Ensuite, poursuit Fontaine en souriant, nous rencontrerons de grandes difficultés dont nous nous servirons pour avancer à nouveau. C'est bien cela, n'est-ce pas? – C'est cela même. Vous avez tout compris sur l'Europe. »

<sup>1</sup> Édité en français sous le titre : *Les États-Unis face à leur puissance* (Robert Laffont).

<sup>2</sup> René Pleven avait remplacé Georges Bidault à la présidence du Conseil le 11 juillet 1950.

<sup>3</sup> Containment : endiguement. Doctrine professée à partir de 1947 par un nombre important de responsables américains décidés à tout mettre en œuvre pour empêcher l'Union Soviétique de s'emparer de nouveaux territoires.

<sup>4</sup> Trusts.

<sup>5</sup> D.K.V. : Deutsche Kohle-Verkaufs Gesellschaft (organisation allemande pour la vente du charbon).

## La Communauté à l' œuvre

### Les pionniers de la C.E.C.A.

Le 10 août 1952 au matin, l'Europe avait rendez-vous à Luxembourg. La charmante capitale du grand-duché n'était pas préparée à cet afflux de personnages d'origines et de comportements variés qui, sans perdre un instant, s'installèrent pour travailler vite au sein d'une population au rythme mesuré. En quelques jours, de vieilles administrations furent démenagées pour laisser la place à nos institutions nouvelles dont les premiers éléments disparates débarquaient par vagues de Bonn, de Paris, de Rome, de Bruxelles et de La Haye, comme des envahisseurs venus d'un autre monde. Dans leur sillage, arrivaient pour les cérémonies inaugurales une foule d'hommes politiques, de diplomates et de journalistes. Les Luxembourgeois étaient flattés de cet intérêt soudain qui donnait du lustre à leur pays et augurait bien de la saison touristique. Mais ils ne se doutaient pas que ces touristes d'un jour reviendraient peu après pour établir des ambassades, des agences de presse, des bureaux de liaison professionnels, et que la petite équipe qu'ils avaient invitée à camper provisoirement chez eux grossirait jusqu'à encombrer leurs maisons et leurs rues. Les plus traditionalistes d'entre eux en vinrent à regretter le succès diplomatique de Bech dont les conséquences bouleversaient peu à peu les équilibres délicats de leur petite collectivité. Pour nous, les inconvénients de l'endroit furent vite surmontés et je trouvai des avantages dans un éloignement que j'avais d'abord redouté. L'environnement était beau et calme, et nous n'étions dans notre travail l'objet d'aucune pression du milieu local. Si les communications n'étaient pas faciles, eh bien, nous aurions à nous efforcer davantage pour être entendus dans les grandes capitales et attirer sur nous l'attention de tous les Européens.

A la vérité, je n'avais pas fait des plans pour une installation durable et nombreuse, car j'avais encore l'espoir – qui ne m'a jamais quitté d'ailleurs – d'établir bientôt les institutions de l'Europe dans un district ayant sa souveraineté

propre, et j'étais en tout état de cause déterminé à faire de la Haute Autorité un appareil aussi léger que possible. De tels principes, je le sais par expérience, appellent inévitablement quelques concessions, mais au moins chacun est-il prévenu dès le départ que telle est ma position et que seules de puissantes raisons me feront m'en écarter. Sur la dimension utile des services de la Haute Autorité, seul l'usage nous enseignerait et le mieux était de commencer avec les quelques hommes qui avaient participé à la confection du traité. Ce premier noyau se grossirait par cooptation à mesure que les tâches se dessineraient. Mais il devrait garder sa structure de noyau, et ses fonctions qui sont d'organisation et d'animation. Pour le reste, la Haute Autorité disposait de tous les relais des administrations nationales et elle avait des pouvoirs directs sur les entreprises, que ce fût pour obtenir des informations avant de décider ou pour faire ensuite exécuter ses décisions. Nous avons fourni la preuve avec le plan français que l'autorité s'exerçait mieux avec des instruments légers. Lorsqu'ils voient que vous ne cherchez pas à prendre leur place ni à les supplanter, les gens vous offrent volontiers leur collaboration. Il suffirait de quelques centaines de fonctionnaires européens pour mettre au travail des milliers d'experts nationaux et faire servir aux missions du traité les puissantes machineries des entreprises et des États. Du moins, je m'efforcerais de bâtir sur ce modèle les premières institutions communautaires.

Nous n'étions donc guère plus de trente ce matin-là à Luxembourg pour représenter la Haute Autorité en face de centaines de témoins, pour la plupart envoyés spéciaux de la grande presse internationale venus assister à l'inauguration officielle. Nombre de mes nouveaux collègues ne s'étaient jamais vus et firent connaissance en même temps que la presse les découvrait. Moi-même je voyais quelques-uns d'entre eux pour la première fois, et à l'exception de Spierenburg et de Wehrer, j'avais peu d'indications sur le caractère de chacun. Mais pour l'essentiel, j'étais déjà rassuré, depuis que Hallstein – maintenant secrétaire d'État aux Affaires étrangères – m'avait fait rencontrer au cours d'un week-end chez des amis, dans le Westerwald, Frantz Etzel qu'Adenauer et lui avaient proposé comme vice-président de la Haute Autorité. Certes, j'étais à l'avance confiant dans le choix d'Adenauer qui plaçait au-dessus de tout le souci de l'amitié franco-allemande. Cependant, il faudrait aussi de la chance pour que

cette amitié, qui était une idée politique, devînt au niveau des personnes une réalité quotidienne. Or, je ne tardai pas à deviner, derrière l'apparence massive de mon nouvel interlocuteur, géant au port raide comme on se représente souvent le Prussien, un homme de bonne volonté, nourri de culture rhénane et déjà convaincu que notre accord serait indispensable à la réussite de l'entreprise. Etzel vint ensuite me voir plusieurs fois à Paris, si bien que nous avions déjà rapproché bien des points de vue lorsque nous nous assîmes à la même table avec nos nouveaux collègues.

Parmi ceux-ci, je reconnaissais Léon Daum que le gouvernement de Paris avait désigné comme second membre français. L'estime que Pinay lui portait était de bon augure et je ne m'inquiétai pas qu'il fût un grand notable de cette industrie sidérurgique demeurée méfiante à l'égard de la Haute Autorité. « Monsieur Daum » – nous l'appelâmes toujours ainsi – n'avait pas abandonné les fonctions qu'il exerçait à la tête des plus importantes sociétés dans son pays pour venir orienter la Communauté du charbon et de l'acier dans le sens de ses anciens intérêts. C'était un homme d'honneur et il avait bien lu le traité avant de s'engager. Le serment d'indépendance totale qu'il allait prononcer avec nous ce 10 août, il en ferait sa ligne de conduite, et pour que tout fût clair, il avait le traité à portée de sa main sur son bureau. « Lisez ce petit livre, disait-il aux sidérurgistes qui venaient le voir, il est très intéressant. » Son rayonnement moral contribua à la cohésion interne de la Haute Autorité et à son image au-dehors. J'assistai à sa rencontre avec Paul Finet, syndicaliste belge que nous avions coopté dans les termes du traité pour compléter notre collège. L'ancien ouvrier métallurgiste, devenu président de la Confédération internationale des syndicats libres, avait la même jeunesse d'esprit, le même enthousiasme que l'ancien ingénieur des mines devenu président des forges et aciéries de la Marine. L'un et l'autre firent preuve du même esprit d'équipe, et je savais pouvoir compter sur leur entière loyauté. Finet avait un ascendant certain sur les travailleurs : il le méritait par ses capacités, il l'entretenait par ses talents de tribun. Avec lui, la pratique nouvelle de la cooptation avait pris un bon départ.

En même temps qu'Etzel, le cabinet de Bonn avait proposé Heinz Potthoff, syndicaliste de l'appareil du D.G.B. qui représentait alors l'Allemagne à l'Autorité de la Ruhr. Ce choix d'un social-démocrate équilibrait celui d'Etzel qui était un membre influent de la démocratie-chrétienne, président de la commission des Affaires économiques du Bundestag. Dans une manière discrète, presque effacée, Potthoff tenait des liaisons utiles et abandonnait à Etzel tout le devant de la scène. Discret lui aussi, mais par goût et comme par dédain de l'action, l'Italien Enzo Giacchero laissait apparaître des dons brillants

d'analyste et d'orateur. Il portait une grave blessure de guerre, qui ne l'avait pas empêché de combattre dans les maquis. Toute sa capacité d'enthousiasme allait à l'idée fédéraliste. Le reste lui inspirait un désenchantement souriant. Seul, Albert Coppé semblait poser un problème. Cet ancien ministre belge était un professeur d'économie, et d'économie si libérale que l'on pouvait se demander, à l'entendre, s'il ne répudiait pas tous les principes de la Communauté qu'il devrait faire fonctionner. En réalité, il fut surtout un bon élève et reconnu bientôt, avec beaucoup de naturel, que ses méfiances premières n'étaient pas fondées : venu pour défendre les intérêts de son pays qui se croyait menacé par le poids des grands, il devint un des plus ardents défenseurs du traité et de la règle de la majorité. « Même ma famille, me dit-il un jour, ne pourrait fonctionner avec le droit de veto. » Avec ses sept enfants, il parlait d'expérience.

A l'heure de l'inauguration, à l'Hôtel de Ville, je fis un premier discours et pris au nom du collège l'engagement solennel suivant : « Nous exercerons nos fonctions, en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de nos devoirs, nous ne solliciterons ni n'accepterons d'instruction d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme et nous nous abstiendrons de tout acte incompatible avec le caractère supranational de nos fonctions. Nous prenons acte de l'engagement des États membres de respecter ce caractère supranational et de ne pas chercher à nous influencer dans l'exécution de nos tâches. » Les cérémonies achevées, tous les visiteurs reprirent le train. Nous restions seuls pour commencer une œuvre qui n'avait pas de précédent. Les lumières de la petite ville s'éteignirent tôt, comme à l'habitude. Seules les fenêtres de l'immeuble de la place de Metz restèrent éclairées fort avant dans la nuit. C'était une autre habitude qui s'instaurait, celle des pionniers de l'Europe qui ne connaîtraient plus le repos.

J'avais emmené avec moi Uri, Van Helmont, Fontaine et Lamy, laissant le plan en bonnes mains : Hirsch m'y succédait et gardait près de lui Vergeot, Ripert, et pour quelque temps encore Rabier. Nous retrouvâmes avec plaisir plusieurs des négociateurs du traité qui avaient accepté de commencer l'entreprise avec nous : Hamburger, le juriste néerlandais imprégné d'un bon sens bourru et dont les conseils nous furent précieux; Balladore, un fonctionnaire italien habile et consciencieux, doué pour l'organisation; Wagenfuhr, le conseiller économique des syndicats allemands dont l'autorité ne cesserait de grandir; Vinck, l'expert charbonnier belge plein de dynamisme et de

sagesse; Rollmann, le sidérurgiste luxembourgeois précis dont la réputation dépassait les frontières de son pays. Cette équipe se rangerait volontiers aux côtés d'Uri dont chacun avait eu l'occasion d'admirer l'esprit inventif et d'apprécier les qualités de cœur. La Haute Autorité confia dès le premier jour à ces hommes la tâche de mettre en place les services et de préparer les mesures urgentes. Elle-même se réservait de délibérer et de décider collectivement. Pour cela, elle avait besoin d'un secrétariat chargé de la coordination et de l'exécution, et à ce poste très important nous appelâmes un jeune diplomate qui s'était distingué dans la délégation néerlandaise à Paris, Max Kohnstamm.

Il fallait des qualités vraiment exceptionnelles pour interpréter et mettre en forme la pensée et la volonté d'un collège constitué de neuf hommes venant de six pays et parlant quatre langues – sans compter les autres clivages tenant au caractère et à la culture. Je n'avais jamais espéré que nous pourrions confier à un seul individu ce rôle qui préfigurait réellement l'Européen de demain, ou qui, mieux encore peut-être, rappelait l'Européen de la Renaissance. Kohnstamm avait cette capacité de comprendre dans leur langue les Français, les Allemands, les Anglais, en plus de ses compatriotes, et il était familier de leur littérature, de leur presse. Les malentendus auxquels nous étions exposés par la méconnaissance de nos coutumes respectives n'avaient pas de prise sur lui, et il fut le lien précieux dont nous avions besoin entre nous. Chacun estimait sa grande ouverture d'esprit et la richesse de sa vie morale. Je trouvai en lui un collaborateur et un ami dont le dévouement ne m'a jamais plus manqué.

C'est avec cette petite équipe que nous allions nous attaquer aux tâches les plus urgentes : établir le bilan de la Communauté pour les productions dont elle avait la charge, nouer les premiers contacts extérieurs, et aider à se mettre en place les autres institutions dans les délais prévus par le traité. Sur chacun de ces points, l'approche que nous allions prendre nous engagerait pour l'avenir et à l'instant du départ il nous fallait calculer avec soin l'incidence lointaine de toutes nos décisions. Ainsi, pour le vaste tableau que nous devions dresser, nous ferions appel au maximum d'experts nationaux. Il en vint trois cents en quelques semaines et nos propres experts ne furent pas plus de dix pour tirer d'eux les éléments d'un rapport magistral que rédigea Uri. La tentation était forte de retenir les meilleurs d'entre eux, mais nous eûmes la sagesse de les remettre au train. Ils reviendraient à notre premier appel. Ces allées et venues en nombre incalculable firent en quelques mois de Luxembourg le centre d'une vie internationale intense, si bien que nous pouvions jouir à la fois de l'isolement dans une petite principauté cernée par de magnifiques forêts de sapins et d'un contact incessant avec tous les points de l'Europe. Nos visiteurs d'un jour

repartaient avec le sentiment d'avoir vu un chantier de pionniers et ils en faisaient en rentrant le récit autour d'eux.

Ce récit multiple et concordant répandait la légende qu'un nouveau type d'hommes était en train de naître dans les institutions de Luxembourg comme dans un laboratoire et, bien entendu, s'en inquiétaient ceux qui craignaient la formation d'une technocratie coupée des réalités nationales et utilisant de grands pouvoirs incontrôlés. Sans doute, quelque chose de neuf et de fort prenait vie au sein de notre équipe : c'était l'esprit européen qui était le fruit du travail en commun et surtout de la nécessité pour tous d'aboutir à une même conclusion après une large discussion et une large consultation. Cet esprit européen bousculait des habitudes de pensée, mais s'il s'imposait, ce n'était pas en vertu d'une autorité technocratique que nous n'avions pas et dont la Commission européenne aujourd'hui encore est protégée par la nature de ses pouvoirs qui sont plus de proposition et de consultation que de décision. L'influence dont Luxembourg était le centre tenait à la vertu de l'exemple que des hommes enthousiastes, venus de six pays et parlant un langage commun, donnaient à leurs compatriotes. Tout était simple entre ces hommes, seuls les problèmes qu'ils abordaient et résolvaient étaient difficiles. Il n'y avait pas de barrières de langues ni d'obstacles psychologiques que la Communauté n'eût aussitôt surmontés. L'expérience n'en avait jamais été faite, alors comment les Européens séparés par des frontières auraient-ils pu ressentir leur solidarité et imaginer leur unité? Maintenant une preuve existait, et, parmi tous nos visiteurs, nombre de journalistes et d'universitaires venaient de loin pour l'observer.

Cet intérêt ne se manifestait pas seulement dans la Communauté. Les Anglais ne tardèrent pas à en montrer les signes les plus clairs. Dès le lendemain de notre arrivée, je reçus cette communication de Londres : « Le gouvernement de Sa Majesté salue avec empressement l'institution de la Haute Autorité. Il a déjà eu l'occasion de manifester son soutien aux objectifs de la Communauté et son intention de nouer avec elle l'association la plus étroite possible dès que la Haute Autorité serait créée. Il est prêt à engager à tout moment des conversations avec le président de la Haute Autorité en vue de leurs relations réciproques. » Je répondis aussitôt : « C'est pour moi un sujet de satisfaction particulière que le premier message de bienvenue reçu par la Communauté vienne du gouvernement britannique. Je suis certain qu'une association étroite va pouvoir

être établie rapidement... » Dix jours après, j'étais à Londres où, en l'absence d'Eden, j'eus des entretiens avec Plowden et sir Roger Makins. Ce dernier m'accueillit avec ces mots : « *Now that you are a fact, we shall deal with you*<sup>1</sup>. » Il n'avait pas fallu plus de deux ans pour que l'annonce que j'avais faite à Stafford Cripps devînt une réalité : les Anglais considéraient l'Europe qui existait, ils venaient à elle. Une délégation était prête à partir pour Luxembourg, conduite par sir Cecil Weir, un Écossais aux cheveux blancs et au sourire malicieux, plein de rondeur mais aussi de dignité. Le choix ne pouvait être meilleur et plus agréable pour moi. Sir Cecil avait une grande réputation, et le gouvernement anglais manifestait qu'il prenait l'affaire au sérieux. De plus, en envoyant un homme expérimenté, chargé après une carrière réussie dans l'industrie d'importantes missions internationales, il ouvrait la voie à des développements qu'il dépendrait de nous de favoriser.

Ces développements n'avaient pas encore une forme décidée dans mon esprit. Selon les termes mêmes de la lettre qu'Eden m'écrivit le 29 août, nous étions convenus d' « établir les fondements d'une association intime et durable entre la Communauté et le Royaume-Uni ». Les Anglais ne se paient pas de mots, et une association intime et durable signifiait un engagement sérieux, dont le contenu serait empirique selon leur habitude. J'étais d'accord pour l'empirisme le plus large en cette circonstance où nous avions nous-mêmes à découvrir peu à peu la réalité des problèmes. « Vous serez là pour observer comment nous nous y prenons jour après jour, dis-je aux Anglais, rien ne vous sera caché. Dans la mesure où vous avez les mêmes problèmes, nous chercherons ensemble les formes de relations et d'accords qui permettraient de les résoudre au mieux des intérêts communs. Si nous trouvons ces formes, si nous travaillons suivant les mêmes règles, alors notre Communauté se développera de concert avec l'Angleterre, et un jour, de l'expérience, née elle-même de l'action, se dégageront des possibilités d'union plus profonde. »

Ce jour où les Anglais se joindraient à nous était encore lointain, mais j'avais pour préoccupation immédiate que les portes de nos institutions leur fussent ouvertes dès le commencement afin que les malentendus et les soupçons se dissipassent au lieu de s'épaissir. A vrai dire, je souhaitais déjà davantage qu'une simple relation d'intimité. Il fallait un minimum de règles afin que le travail, fût-il de pure information, comportât des obligations réciproques et que les Anglais n'approchassent nos problèmes qu'autant qu'ils seraient prêts à nous exposer les leurs. Nous conçûmes avec Cecil Weir les formes d'un *Joint Committee* où ses



collaborateurs très compétents, Marjoribanks, Miss Ackroyd, Ezra rencontrèrent pendant deux ans ceux de la C.E.C.A. avant d'aboutir à un véritable accord d'association entre le Royaume-Uni et la Communauté, accord limité sans doute, mais qui irait aussi loin que les Anglais étaient prêts à s'engager en Europe dans cette période de leur histoire.

Le lien américain ne serait pas de même nature et le niveau auquel se situait dès le début la communauté d'intérêt permettait de donner une expression beaucoup plus politique, beaucoup plus généreuse de nos rapports nouveaux. Le jour même où nous nous mettions au travail, je reçus d'Acheson le message suivant : « Les États-Unis ont l'intention de donner à la Communauté du charbon et de l'acier un fort appui, justifié par l'importance de l'unification politique et économique de l'Europe. Conformément au traité, les États-Unis traiteront à partir de maintenant avec la Communauté les questions concernant le charbon et l'acier. » Cette reconnaissance officielle, qui devait être suivie de bien d'autres, consacrait la Haute Autorité comme une entité de droit international. Et le jour où nous reçûmes à Luxembourg William Draper, représentant spécial des États-Unis en Europe, quelques heures après l'arrivée de Cecil Weir, il ne fit plus de doute que la Communauté avait sa souveraineté propre. Draper était accompagné de Tomlinson, qu'il accréditait auprès de nous. Je leur dis dans mon discours d'accueil : « Je ne puis m'empêcher d'évoquer le moment historique où en recevant les premiers ambassadeurs de l'Amérique, les nations du vieux continent ont donné un puissant appui à la formation des États-Unis. Pendant ces années où les treize États de votre continent ont formé les États-Unis d'Amérique, ils avaient besoin d'amis pour surmonter les difficultés immenses qu'ils rencontreraient sur leur chemin. Nous aussi, pour réussir notre entreprise, nous avons besoin d'amis... »

Quelques mois plus tard, cette amitié se trouverait encore renforcée. Eisenhower devenu président et ayant nommé Foster Dulles secrétaire d'État, tous deux demandèrent à David Bruce de reprendre du service en Europe. Aussitôt, Foster Dulles me télégraphia : « Bruce a accepté. Il sera ambassadeur auprès de la Communauté. Tomlinson l'assistera. Je suis sûr que vous en serez heureux personnellement. Ce choix témoigne de l'importance que les États-Unis attachent aux progrès de l'union européenne. » Dulles avait voulu d'abord se rendre compte par lui-même de ces progrès, et au cours de son premier voyage en Europe, sa forteresse volante s'était posée à Luxembourg. Il venait voir de ses yeux cette ébauche d'un nouveau monde sur le vieux continent. Avant de repartir, dans une nuit glaciale de février 1953, il nous parla, avec la hauteur d'esprit et la foi qui l'animaient, de notre entreprise. Il en parla si éloquemment

qu'il s'interrompit pour dire en souriant : « Vous devez penser que je vous fais là un sermon. Mais si je vous prêche, c'est suivant votre propre bible. Car vous remarquerez que tout ce que je viens de vous dire n'est qu'une paraphrase du préambule de votre traité. » C'était vrai, il le connaissait par cœur, et surtout il y reconnaissait la tradition des fondateurs de la Constitution des États-Unis qui vivait fortement en lui.

Cette souveraineté nouvelle, nous n'avions plus à la conquérir, elle nous était reconnue, mais nous ne la maintiendrions qu'en l'exerçant. Or, il fallait tout d'abord compléter la Communauté en mettant en place les autres institutions, Conseil de ministre, Parlement et Cour de justice, charge dont l'organisation incombait à la Haute Autorité. Aux termes du traité, je devais convoquer l'Assemblée un mois après notre propre entrée en fonctions. L'affaire était simple en apparence : les six Parlements avaient désigné leurs délégués, la date était de rigueur et le lieu avait été fixé par les ministres en juillet – ce serait Strasbourg. Mais cette dernière décision était lourde d'équivoques et nous allions être entraînés, à peine installés, dans un conflit avec le Conseil de l'Europe dont l'enjeu serait rien moins que l'indépendance de la Communauté. Ce conflit de compétence n'était pas de pure forme. Le Conseil de l'Europe y voyait l'occasion de donner vie à un projet vieux de plusieurs mois, le plan Eden, dont on parlait beaucoup et sur lequel on ne se décidait pas. Il s'agissait, comme pour l'infortuné plan Macmillan, de récupérer la Communauté en la diluant dans l'organisation de Strasbourg. Celle-ci avait un secrétaire général, Camille Paris, qui ne manquait pas d'autorité dans une fonction qu'il avait bâtie à la mesure de son ambition. Il crut pouvoir engager le combat et, avec ou sans appuis, je ne sais, il s'exposa intrépidement, revendiquant pour lui et ses services l'entier secrétariat des séances de la nouvelle Assemblée. Je n'eus pas trop de peine à convaincre mes collègues de la Haute Autorité que, sous le couvert d'une assistance technique, le Conseil de l'Europe cherchait à prendre le contrôle de l'appareil parlementaire et ministériel de nos institutions. Il fut alors décidé de faire appel aux secrétaires généraux des Parlements des six États membres pour organiser cette première session au cours de laquelle l'Assemblée choisirait souverainement ses propres structures administratives. Il se trouvait que dans le monde des secrétaires généraux, celui de l'Assemblée nationale française, Émile

Blamont, était très influent. Nous lui confiâmes le soin de réunir ses collègues, ce qu'il fit avec une diligence et une efficacité remarquables. C'était un brillant organisateur et un caractère non moins obstiné que celui de Paris. Il se mit à la recherche d'une autre salle à Strasbourg, lieu obligé de la session, pour le cas où le conflit ne se dénouerait pas dans le court délai qui restait, et, par un prodige d'improvisation, nous offrit une solution de rechange à la chambre de commerce.

Comme on pouvait le prévoir, dès lors que nous affirmâmes nettement notre détermination de siéger ailleurs que dans la salle du Conseil de l'Europe, celle-ci nous fut offerte sans condition. C'était le 5 septembre 1952, et l'Assemblée de la Communauté était convoquée pour le 10. Il était de l'intérêt de tous que la session se tînt dans le vaste hémicycle de la Robertsau où elle siège encore. Blamont défit et refit ses aménagements avec la même virtuosité. Au jour dit, nous livrâmes au Parlement l'instrument de ses délibérations souveraines. Du même coup, le plan Eden cessa d'exister. D'ailleurs, le caractère politique de la Communauté des Six venait d'être clairement établi par le nouveau conseil des ministres qui s'était réuni pour la première fois la veille à Luxembourg.

Il appartenait, selon l'ordre alphabétique, à l'Allemagne de présider à l'inauguration de l'institution ministérielle. Adenauer était là, accompagné de Hallstein et entouré de Schuman, de Gasperi, Van Zeeland, Stikker et Bech. Il exposa comment il concevait le rôle du Conseil, qui n'a jamais été mieux défini, je crois, qu'à cet instant initial : « Le Conseil est placé au point de croisement de deux souverainetés, l'une supranationale, l'autre nationale... Mais encore qu'il doive sauvegarder les intérêts nationaux des États membres, il devra se garder de considérer cette tâche comme primordiale pour lui. Sa tâche primordiale consistera plutôt à promouvoir les intérêts de la Communauté, sans quoi cette dernière ne pourra se développer. C'est pourquoi il laissera dans une large mesure à l'organisme supranational de la Communauté – la Haute Autorité – la liberté de se développer et dans certaines circonstances il devra créer cette liberté... » Telle était bien la nature et telle fut d'ailleurs la réalité du Conseil dans la première Communauté européenne. Dans ma réponse, je précisai cette conception : « Il s'agit pour le Conseil de dégager une vue commune, non de chercher un compromis entre des intérêts nationaux. Dans les cas prévus par le traité, vous vous trouverez associés à l'exercice de la souveraineté nouvelle qui caractérisera la Communauté. »

Que cet équilibre institutionnel authentiquement fédéral fût sain et qu'il fût fécond, nous en ferions la preuve. Mais fallait-il tout de suite aller plus loin dans la voie politique? Beaucoup le pensaient depuis l'apparition d'une Communauté de défense et cherchaient l'occasion de faire franchir à l'Europe une nouvelle

étape décisive. Alcide de Gasperi était de ceux-là. C'était un homme d'une grande distinction d'esprit et dont le désintéressement suscitait le respect dans son pays et partout en Europe où on le voyait travailler et décider en profonde entente avec Adenauer et Schuman. Son apparence était austère, mais ceux qui l'approchaient découvraient une âme sensible et amicale. Il avait compris que l'Italie ne jouerait en Europe un rôle équivalent à celui des États plus industrialisés qu'en accélérant le processus politique qui était en suspens dans les premiers traités européens. La Communauté de défense n'appelait-elle pas, en raison des responsabilités qu'elle mettait en jeu, un gouvernement capable de prendre au nom des Européens les décisions suprêmes? C'est la thèse qu'il plaïda inlassablement : « L'armée n'a pas sa fin en soi, elle est l'instrument d'une politique étrangère, elle est au service d'un patriotisme. Le patriotisme européen se développa dans le cadre d'une Europe fédérale. » C'est pour atteindre plus rapidement cet objectif qu'il avait fait insérer dans le traité de la C.E.D. l'article 38<sup>2</sup> qui prévoyait l'élection au suffrage universel de l'Assemblée commune et l'étude par celle-ci d'une organisation fédérale fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et dotée d'un Parlement bicaméral. Mais le vote du traité semblait encore lointain et incertain, d'où l'idée que de Gasperi fit partager à Schuman de confier par anticipation cette mission à l'Assemblée de la C.E.C.A. dès son entrée en fonctions.

Le projet fut adopté par les six ministres le 10 septembre 1952 à Luxembourg. Un délai de six mois était imparti à la nouvelle Assemblée qui, le jour suivant, à Strasbourg, mandata une commission constitutionnelle, dite *ad hoc*, composée de ses membres les plus qualifiés. Et, certes, il ne manquait pas d'hommes de valeur dans ce premier Parlement de l'Europe. Von Brentano et Spaak s'en étaient disputé la présidence. Ce dernier, qui avait démissionné spectaculairement quelques mois auparavant dans cette même salle de la même fonction au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe parce qu'il en déplorait l'inefficacité, savait qu'il retrouverait maintenant une tribune à la mesure de sa conviction européenne et de ses magnifiques dons d'éloquence. Il l'emporta sur son rival et, bien que le vote fût secret, il était évident déjà que l'Assemblée s'était comptée selon les tendances politiques, et non suivant la nationalité de ses membres. Quand je me levai pour prononcer le premier discours politique de ma vie, j'avais en face de moi des hommes rompus au métier parlementaire, chacun selon les traditions de son pays, mais tous très proches par le tempérament et la passion commune de la démocratie : Birkelbach, Kreyssig, Ollenhauer, Wehner, Poher, Teitgen, Maurice Faure, Wigny, Dehousse, Théo Lefèvre, Van der Goes Van Naters, Bevenuti... Ils

m'apprendraient beaucoup sur les courants profonds de la politique en Europe – qui n'étaient pas encore une conscience politique européenne. J'aurai, pour ma part, à leur apprendre la patience et la méthode pour que cette conscience commune se forme progressivement.

J'admirais qu'à peine réunis pour siéger dans une institution sans précédent, qui avait à créer ses propres règlements, à prendre la mesure de ses moyens et de ses missions, ils en fussent déjà à rêver d'une nouvelle entreprise plus vaste, plus lointaine. Ces hommes étaient ardents et feraient du bon travail. Je ne l'étais pas moins qu'eux, et comme eux je croyais qu'il faudrait bâtir les structures de l'Europe fédérale. Mais à ce moment précis où leur présence même manifestait, et pour ainsi dire *créait* la responsabilité politique de la Haute Autorité, j'étais exclusivement préoccupé d'asseoir les bases solides du premier édifice qui rendrait possibles tous les autres. Je savais que le chemin de l'unité européenne serait long et qu'il passerait nécessairement par des étapes mesurées, par des réalisations partielles, mais concrètes. Je souhaitais le succès de la commission *ad hoc*, où de grands juristes comme Dehousse et Teitgen, grands orateurs de surcroît, feraient une œuvre considérable, mais je ne m'y intéresserais que de loin. Rien ne tiendrait si la Haute Autorité n'affirmait pas son pouvoir de décision, et l'Assemblée commune son pouvoir de contrôle : il y faudrait davantage que les six mois accordés aux constitutionnalistes. A vrai dire, j'estimais plus urgent d'être institutionnaliste au sens du traité qui nous était confié, et de l'être attentivement. « Nos institutions communes supranationales sont encore faibles et fragiles, déclarai-je à l'Assemblée, notre devoir est de les respecter, de les développer, de leur donner une force qui les mette à l'abri de notre penchant pour les compromis momentanés. Depuis que ces institutions sont créées, l'Europe que nous voulons laisser en héritage à nos enfants a commencé d'être une réalité vivante. »

En fin de compte, ce qu'il fallait faire comprendre à ces hommes venus de leurs Parlements nationaux était simple, mais il faudrait longtemps avant qu'ils ne le ressentissent comme une chose vécue : l'Europe se fera selon le processus même qui a fait chacun de nos États, c'est-à-dire en instaurant entre les nations une forme nouvelle de rapports semblable à celle qui a été établie entre les citoyens de n'importe quel pays démocratique – une égalité organisée au sein d'institutions communes. Ce processus européen commençait à peine. Il serait long et difficile. J'étais certain de la bonne volonté de tous ceux qui m'écoutaient. Je leur dis cependant en conclusion : « L'union de l'Europe ne peut pas se fonder seulement sur la bonne volonté. Des règles sont nécessaires. Les événements tragiques que nous avons vécus, ceux auxquels nous assistons nous

ont peut-être rendus plus sages. Mais les hommes passent, d'autres viendront qui nous remplaceront. Ce que nous pourrions leur laisser, ce ne sera pas notre expérience personnelle qui disparaîtra avec nous ; ce que nous pouvons leur laisser, ce sont des institutions. La vie des institutions est plus longue que celle des hommes, et les institutions peuvent ainsi, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives. »

Les règles communes étaient celles du traité, mais aussi celles que nous saurions établir entre nous dans les rapports quotidiens. Les premières auraient la sanction du droit auquel veillait la Cour de justice bientôt mise en place. Son président était un juriste italien de grande réputation, Massimo Pilotti, homme âgé et sage qui sut lui donner du lustre. L'avocat général Lagrange, qui l'avait pour ainsi dire conçue, lui donna de la rigueur. Jacques Rueff, parmi les juges, contribua à la formation d'une jurisprudence nouvelle où le droit et la réalité économique s'équilibraient dans le respect de la lettre et de l'esprit du traité. Je n'ai jamais entendu dire qu'un arrêt de la Cour ait été contesté et non appliqué sur l'ensemble du territoire de la Communauté. Cette institution exemplaire continue à travailler dans le calme à Luxembourg, discrètement et fermement, à l'image des hommes qui s'y succèdent. Quelques années après, Robert Lecourt fut nommé président : rarement les gouvernements, unanimes, auront fait un meilleur choix.

Quant aux règles qui guidaient notre travail au sein de la Haute Autorité, elles n'auraient d'autre sanction que notre réussite ou notre échec. Or, il fallait les inventer de toutes pièces, et pour la première fois faire fonctionner une institution où les nationalités seraient fusionnées et les langues utilisées indifféremment, sans prééminence. Les leçons que j'ai tirées des organisations internationales m'indiquaient surtout les erreurs à ne pas commettre. J'avais généralement constaté que le penchant à créer une administration dotée de toutes les fonctions nationales qui existaient déjà ailleurs était irrésistible et que, s'y ajoutant le souci d'équilibrer les effectifs de chaque pays, on aboutissait à une inflation du personnel et à des clivages nuisibles à la circulation des idées. La seule expérience dont j'eusse aimé m'inspirer était celle du secrétariat de la

Société des Nations tel qu'il fonctionnait avant mon départ. Mais d'une lourde machine peut-on ne prendre que le moteur léger et puissant? Je voulus, du moins, en faire l'essai. Pendant les premiers mois, nous ne recrutâmes qu'avec parcimonie. J'examinai personnellement tous les candidats, consultant mes collègues à leur propos, et ne me décidant, je dois le dire, qu'après beaucoup d'hésitations. Chaque organisme a son rythme de croissance propre. Pour garder son homogénéité, le nôtre ne pouvait assimiler que lentement les éléments extérieurs à lui. Pourquoi n'eussions-nous pas été exigeants? On venait à nous parce que l'entreprise était belle, mais elle ne le fût pas demeurée si les hommes n'eussent pas été à sa mesure. Peu à peu, le premier noyau s'enrichit. Sur la recommandation de Lagrange, je fis venir un jeune maître des requêtes au Conseil d'État, Michel Gaudet, pour veiller à la forme de nos actes. Mais la forme pouvait-elle être séparée du fond? Je ne me doutais pas que j'introduisais dans notre mécanique un élément régulateur de tous les instants dont j'avais sous-estimé l'importance. Avec Gaudet, et son homologue allemand Kraelicki, c'est la présence incessante, quelquefois pesante, du traité qui s'attachait à nos institutions et à nos décisions. Mais tout y gagna en clarté et en force, car ces deux esprits intimement liés et d'une égale élévation firent progresser le droit européen qu'ils concevaient comme un processus dynamique.

Si l'on voulait que la Haute Autorité devînt une source de richesses nouvelles pour les entreprises et les travailleurs du charbon et de l'acier, il fallait qu'elle eût une grande politique financière. Les moyens que lui donnait le traité grâce au prélèvement étaient importants, mais je pensais qu'ils le seraient plus encore si on les considérait d'abord comme des gages pour un appel aux crédits internationaux publics ou privés auxquels notre solidité pouvait nous faire prétendre. Qui aurait l'imagination et la maîtrise de cette politique? J'avais eu l'occasion d'apprécier au plan un jeune inspecteur des finances, Jean Guyot, à l'intelligence vive et concrète, et que je sentais de l'espèce des grands financiers. Je lui donnai sa chance, qui fut aussi la nôtre. Je ne regrette pas d'avoir suivi mon intuition et de lui avoir confié, à trente et un ans, une tâche aussi considérable. Il la mena avec ses dons superbes auxquels il ne se fie jamais complètement : c'est sans doute ce contrôle sur sa facilité naturelle et cette mesure dans l'ambition qui me donnèrent bonne opinion de lui. Il demeura un de mes collaborateurs les plus sûrs et les plus fidèles.

Puis arrivèrent ces jeunes hommes qui allaient constituer les premiers éléments d'une administration européenne de qualité, à l'épreuve de toutes les difficultés et indomptables comme on le verrait plus tard : Wellenstein, F. Spaak, Behr, Rabier, Antoine Chastenet, chacun aussi représentatif de sa culture

d'origine, mais aussi indifférencié dans l'action commune. Le rythme de cette action favorisait l'intégration des esprits, car une équipe surchargée de tâches ne cherche pas à se cloisonner. Pour plus de sûreté, nous ne fîmes pas de divisions verticales, et le charbon et l'acier furent traités comme un tout par la même direction du Marché gouvernée par la trilogie Vinck, Dehnen, Rollmann agissant comme un seul. Aux transports, deux experts ferroviaires d'une égale compétence, un Français et un Allemand, furent mis face à face dans le même bureau : Hutter et Klaer se reconnurent et s'avouèrent toutes les manoeuvres tarifaires qu'ils avaient jusque-là montées l'un contre l'autre, chacun dans ses chemins de fer d'origine, pour fausser la concurrence... Ensemble, dans la plus étroite collaboration, ils passèrent des mois à défaire un écheveau de discriminations nationales. Cet esprit nouveau se diffusait de proche en proche à tous les niveaux de notre administration qui fonctionnait en quatre langues et dont les effectifs étaient surchargés, pour cette raison, de traducteurs et d'interprètes. Si la langue de travail usuelle était le français, je ne pouvais communiquer avec Etzel qu'en anglais ou par le truchement d'une interprète attachée à nos pas, l'admirable Ursula Wenmackers.

Cette jeune fille trop tôt disparue était aussi douée que dévouée. Elle a été le témoin de tous les instants de l'application qu'Etzel et moi avons mise à examiner ensemble et à résoudre en commun les problèmes qui pouvaient encore, si l'on n'y prenait garde, diviser la France et l'Allemagne. Dès le premier jour, je décidai que ma porte serait toujours ouverte à mes collègues et je m'arrangeai pour que le vice-président allemand fût le plus souvent à mes côtés. Je ne recevais pas un visiteur important sans qu'il fût convié, et aucune décision de mon ressort ne fut prise sans qu'il eût été consulté. Je ne lui laissai pas le temps de concevoir un soupçon et lui ménageai en toute circonstance une position de complète égalité. Il était homme à comprendre et à être sensible à une attitude de confiance, pourvu qu'elle fût sincère. On n'imagine pas aujourd'hui à quel point l'Allemagne avait besoin d'être rassurée, et à travers Etzel dont l'influence s'accrut rapidement, les dirigeants allemands découvrirent une forme inconnue de relations de peuple à peuple – la plus simple et la plus féconde, celle de la porte ouverte et de l'explication franche.

Je ne sous-estimais pas le poids des décisions que nous prenions ensemble sur



le marché du charbon, mais je savais surtout que l'exemple que nous donnions et auquel s'associaient nos collègues aurait une signification qui dépassait de loin la C.E.C.A. et durerait plus longtemps qu'elle. Si nous réussissions à apporter la preuve que des hommes appartenant à des pays différents pouvaient lire le même livre, travailler sur le même problème avec les mêmes dossiers, et rendre inopérantes les arrière-pensées, inutiles les soupçons, nous aurions contribué à changer le cours des rapports entre les nations. Il fallait donc réussir, et chacun de nous le ressentait si profondément que l'équipe formée à Luxembourg acquit une grande force de rayonnement qui modifia les esprits dans les vastes secteurs de la politique, de l'administration, de l'université, des syndicats, des affaires où s'exerçait l'influence de la Communauté. A partir de là, bien d'autres changements deviendraient possibles. Mais saurions-nous franchir les premiers obstacles, ouvrir le Marché commun du charbon et de l'acier?

Pour le charbon, toutes les conditions favorables se trouvaient réunies et six mois après notre installation, comme le voulait le traité, je pus annoncer à la radio : « Depuis ce matin, 10 février 1953, il n'y a plus de charbon allemand, belge, français, italien ou luxembourgeois, mais du charbon européen circulant librement entre nos six pays considérés comme un seul et même territoire... » Que chacun pût s'approvisionner chez le fournisseur de son choix, au meilleur prix dans toute la Communauté, marquait la fin d'une époque où tout était organisé au contraire pour restreindre le libre choix des acheteurs et les traiter inégalement selon leur nationalité ou leur appartenance à tel ou tel groupe. Il est difficile de mesurer après coup la portée d'un changement de cette nature parce que la situation nouvelle, aussitôt créée, paraît si normale qu'on ne peut imaginer l'absurdité du système dont elle a pris la place. L'Europe des États souverains abondait en absurdités réglementaires, légitimes dans un certain contexte de rivalité nationale. Au nom de quelle légitimité supérieure les eût-on alors abolies et quelle autorité, sinon celle de la force, eût été capable de le faire? Le seul remède efficace était de changer le contexte, de créer une souveraineté plus large dans laquelle l'objet de la rivalité devenait commun. Alors, les règlements absurdes tombaient d'eux-mêmes : c'est ce qui se produisit dans la C.E.C.A. Et s'il en demeure beaucoup aujourd'hui dans l'Europe du Marché commun, tous sont condamnés à disparaître par désuétude selon le même processus, à mesure que la délégation de souveraineté aux institutions communes fait son chemin.

Le Marché commun de l'acier devait suivre d'un mois celui du charbon. Un jour, Uri demanda à me voir d'urgence. « Nous allons avoir une affaire majeure, me dit-il. Les Allemands lancent une grande offensive à propos de la taxe sur le chiffre d'affaires. Ils veulent remettre en question tout le système actuel qui est

basé sur la taxation d'un produit par le pays où il est consommé. – Donnez-moi un exemple. – L'acier allemand paie cinq pour cent en Allemagne. Quand il sort pour entrer en France, il est exonéré de ces cinq pour cent, mais il paie notre taxe qui est de vingt-cinq pour cent. Dans l'autre sens, c'est le mécanisme inverse. En fait, si l'on va au fond des choses, l'écart n'est pas si grand, et ce qu'il en reste correspond à la différence des taux de change. Mais les Allemands paraissent discriminés et commencent à crier très fort. » Je compris que nous allions au-devant d'une grande difficulté, car, à tort ou à raison, le sentiment d'une injustice à leur encontre exaspérait les Allemands. « Avaient-ils soulevé la question pendant la négociation? demandai-je à Uri. – Pas un instant. Personne n'avait vu le problème, sans doute parce qu'il n'y en a pas. – Peut-être, mais les apparences sont en leur faveur : puisqu'il y a marché commun, il n'y a plus d'importation et d'exportation entre nos deux pays, et seule la taxe du pays d'origine doit être payée. C'est du moins ce qu'ils vont vous dire. »

C'est en effet la thèse que soutenait quelques instants plus tard Etzel devant la Haute Autorité consternée. Personne ne trouvait la formulation capable de le convaincre qu'aussi longtemps que les taxes ne seraient pas harmonisées ni l'intégration généralisée, des différences comme celle-ci subsisteraient et justifieraient l'usage de correctifs. Mais Etzel s'était enfermé dans une autre dialectique qui se fondait sur le refus de la discrimination et qui aboutissait à donner un formidable avantage à l'acier allemand en Europe. Il était visiblement sincère, et avec lui une partie de l'opinion allemande qui s'enflamma sur cette affaire. Quand nous pensions l'avoir convaincu tard dans la nuit, nous le retrouvions au matin retranché dans ses positions, fort de l'appui massif de l'industrie, des syndicats, de la presse de son pays. Il y eut à la Haute Autorité, au conseil de ministres, des séances dramatiques. Nous ne pouvions, dans ces conditions, envisager d'ouvrir le Marché commun de l'acier, sauf à passer outre aux objections d'Etzel et de Potthoff, ce qui était en notre pouvoir, car la Haute Autorité se prononçait à la majorité. Mais j'avais pris pour règle qu'aucune décision importante ne serait acquise dans des conditions de conflit. Trancher dans un tel problème sans avoir pu convaincre mes collègues les plus intéressés n'eût pas été une victoire, mais au contraire de mon point de vue un échec. Il fallait continuer notre effort de persuasion, essayer une à une toutes les formes de raisonnement. En attendant, je décidai de repousser de deux mois l'ouverture du Marché commun de l'acier.

Peut-être la pensée économique n'était-elle pas encore assez élaborée à cette époque pour formuler nettement ce que chacun sentait en termes de bon sens et qui est aujourd'hui devenu la pratique courante du Marché commun dans ce

domaine de l'harmonisation. Nous avançons encore dans un labyrinthe conçu au cours des générations pour relier ensemble tant bien que mal des systèmes nationaux hétéroclites et rivaux. Notre tâche était d'éclaircir le chemin, d'abattre des cloisons dans les choses comme dans les esprits. L'affaire des taxes précipita la maturation de la Haute Autorité, et je savais que la Communauté en sortirait différente – affaiblie ou renforcée. Je proposai qu'un avis fût demandé à des experts incontestés. Tinbergen était le nom qui venait à la bouche de chacun, nous lui adjoignîmes un Italien, un Belge et un Anglais : tous les quatre étaient entièrement indépendants de la cause. Ils arrivèrent, après une enquête approfondie où toutes les parties purent s'exprimer, enquête qui eut de lointains et fructueux prolongements, à la même conclusion que la majorité de notre collège. Sans se rallier tout à fait, Etzel et Potthoff cessèrent leur opposition et l'affaire retomba aussi soudainement qu'elle était montée. La question ne fut plus jamais évoquée.

J'ai rappelé avec quelque détail un incident technique oublié parce qu'il fut la première grande épreuve de la Communauté, et que l'expérience, elle, n'en a pas été perdue. J'ai compris à ce moment-là que la règle de la majorité était le moyen le plus sûr de favoriser l'accord unanime parce qu'elle conduisait à la décision et que cette perspective portait la minorité à la sagesse. Mais pour la majorité aussi, la sagesse consiste à ne pas user de son pouvoir pour imposer son point de vue, ou du moins de ne le faire prévaloir qu'au terme d'une discussion complète. Le propre des institutions de la Communauté est de décider, mais il est aussi, et avant toute chose, d'organiser la discussion et de la conduire aussi loin qu'il est nécessaire pour que chacun comprenne les raisons de l'autre et les respecte, même s'il ne peut en fin de compte s'y rallier... Plusieurs années après, Etzel, devenu ministre des Finances de son pays, me reparla de notre première querelle qui l'avait fait douter un instant de ma bonne foi et de celle de ses collègues. « J'avais tort, me dit-il, tout le prouve aujourd'hui puisque dans le Marché commun, c'est l'Allemagne qui est en train de réformer son système de taxes. Mais, à l'époque, nos esprits n'étaient pas encore prêts à comprendre le fond du problème ni à renoncer à saisir la chance d'un avantage écrasant. »

Un avantage écrasant, la nature ou les circonstances, la chance ou les guerres en ont toujours offert la tentation aux États dans leurs rapports réciproques. La Communauté que nous construisions écartait ces tentations de hasard en corrigeant les inégalités naturelles et en rétablissant pour tous les conditions

d'une concurrence loyale : tel était l'objet des règles auxquelles avaient souscrit les signataires du traité et que les institutions étaient chargées d'appliquer. Mais je comptais autant sur l'esprit des règles que sur leur force juridique pour changer les attitudes; ou plutôt je savais que les hommes placés dans une situation de fait nouvelle, ou dans un système d'obligations différent, adaptent leur comportement et deviennent autres. Ils deviennent meilleurs si le contexte nouveau est meilleur : c'est l'histoire toute simple du progrès des civilisations, et c'est l'histoire de la Communauté européenne. Les difficultés auxquelles les Européens se heurtent encore chaque jour dans leurs rapports entre eux ne doivent pas nous tromper : ce sont maintenant des difficultés internes, comme celles que nous réglons normalement à l'intérieur de nos pays dans la discussion et par la décision librement consentie. La Communauté, pas plus qu'aucun autre système politique, n'a le pouvoir de faire que les difficultés ne surviennent plus, mais elle offre le cadre et les moyens de les résoudre pacifiquement. C'est un changement fondamental par rapport au passé – au passé tout récent.

En février 1953, les Allemands ont pu rêver un instant d'inonder l'Europe de leur acier. Ils devinrent sages dès qu'il fut clair que ce n'était pas la règle du jeu, sage comme le devient tout membre de la Communauté lorsqu'au plus fort des crises il voit arriver le moment où il se trouvera isolé dans son refus. Or, il faudra continuer à travailler ensemble et l'intérêt commande de s'accorder. Envisagé ainsi, l'intérêt de chacun se confond dans l'intérêt commun. La Haute Autorité avait bien joué son rôle, elle avait proposé, longuement consulté, puis décidé. Le marché européen de l'acier fut ouvert le 1<sup>er</sup> avril et aucun désordre ne se produisit. Les échanges s'accrurent de manière équilibrée et les à-coups de la conjoncture ne frappèrent plus de plein fouet les industries les moins bien placées. Le Marché commun amortit les effets des crises qu'il n'était pas dans son pouvoir d'éviter complètement. Il en protégea, en tout cas, les travailleurs grâce aux fonds de reconversion et de réadaptation qu'il gérât sur ses ressources propres. Ces ressources qui finançaient aussi les investissements de modernisation des industries – directement ou à travers les emprunts qu'elles garantissaient – provenaient de l'impôt européen que nous avions le droit de lever sur la production de charbon et d'acier. Elles assuraient enfin le fonctionnement indépendant des institutions. C'est son indépendance financière qui donna à la Haute Autorité la démarche audacieuse qu'on lui vit dans les premières années.

La richesse de la Haute Autorité pouvait devenir celle de l'Europe dans la mesure où le prélèvement servirait à gager de grands emprunts. Je savais que nous pouvions offrir aux capitaux américains une garantie de premier ordre,

meilleure que celle des États pris séparément. C'était une affaire de longue haleine. Jean Guyot mena une brillante négociation qui aboutit en avril 1954 à la signature d'un contrat d'emprunt entre la Haute Autorité et le gouvernement américain portant sur cent millions de dollars au faible intérêt de 3,7 %. Aucun gouvernement n'eût pu obtenir à ce moment-là des conditions aussi favorables. Notre crédit était maintenant bien établi et nous pouvions penser déjà à emprunter sur le marché des capitaux privés. Pourtant, le plus difficile resterait à faire : convaincre les industries d'investir et de recourir aux prêts exceptionnellement avantageux de la Haute Autorité. Notre pouvoir, qui rassurait les prêteurs américains, inquiétait encore les sidérurgistes européens.

Les syndicats, eux, portaient un regard beaucoup plus positif sur ce pouvoir et sur cette richesse. A l'exception des communistes, toutes les grandes centrales ouvrières étaient attentives aux avantages qu'elles pouvaient trouver dans le bon fonctionnement du traité. Avantages pour les travailleurs du charbon et de l'acier qui bénéficiaient de garanties dans leur emploi, de manière qu'ils ne fussent pas victimes des transformations nécessaires. Trop de progrès techniques s'étaient jusque-là effectués au prix du chômage, mais trop avaient aussi été retardés par la peur des conséquences sociales. La modernisation ne se ferait pas sans que l'on arrêât des entreprises décidément non rentables ni sans que l'on déplaçât des centres de production. Que deviendraient les ouvriers de ces entreprises, comment réinstallerait-on ceux qui devraient aller vers des régions en expansion? Ces problèmes, la C.E.C.A. ne les créait pas, elle les révélait et offrait en même temps les moyens de les résoudre en finançant la réadaptation des travailleurs en chômage technique, leur logement éventuel et la reconversion des industries non économiques. De telles notions, devenues banales aujourd'hui, faisaient alors l'objet d'expériences audacieuses que chacun suivait avec un intérêt passionné parce qu'elles seraient, on le sentait bien, une des clés du progrès économique et social de l'avenir.

A vrai dire, nous allâmes dans cette direction plus loin qu'on n'osa jamais, et les conditions de réadaptation des travailleurs, les programmes de maisons ouvrières de la C.E.C.A. demeurent aujourd'hui des modèles. Mais les syndicats portaient aussi leurs regards au loin. Ils voyaient dans le développement de la Communauté la promesse d'une production plus abondante et à meilleur marché, avec l'assurance que la baisse des prix ne se ferait pas au détriment des salaires : cet engagement du traité ne pouvait être, ils le sentaient bien, limité au charbon et à l'acier, il deviendrait la règle générale. Les plus lucides des leurs comprirent que la Haute Autorité leur offrait un puissant instrument d'action en rendant publiques des données dissimulées ou mal observées jusqu'alors. Nos enquêtes

statistiques à l'échelle de l'Europe apportèrent dans les domaines les plus élémentaires de surprenantes révélations. « Nos adhérents, me dit Freitag, président de la D.G.B., ne connaissaient même pas la situation des salaires en Allemagne. Maintenant, ils peuvent la comparer à celle de la France, de la Belgique... » Cet outil de comparaison fut essentiel aux conquêtes syndicales et aux mouvements d'harmonisation vers le haut qui parcourent depuis lors l'Europe du Marché commun.

Ce brassage des hommes et des informations qui s'opérait autour de la Haute Autorité permit aux organisations ouvrières de se reconnaître et de prendre conscience de leurs intérêts communs. Très tôt, les syndicats libres et les syndicats chrétiens des six pays créèrent chacun à Luxembourg un bureau de liaison fort actif, et ils profitèrent largement de l'invitation que nous leur fîmes de lire nos travaux à livre ouvert. Ils se sentirent assez forts pour discuter à égalité avec les producteurs au sein du Comité consultatif. Si cet organisme ne fut jamais un lieu d'affrontement, c'est parce que des hommes que tout avait séparés jusque-là se trouvèrent non pas en face les uns des autres, et opposés, mais, ensemble, en face de problèmes nouveaux pour eux tous et de problèmes communs entre eux pour la première fois. La preuve était apportée que des transformations psychologiques considérables, que certains cherchent à travers des révolutions violentes, peuvent intervenir très pacifiquement si l'on oriente l'esprit des hommes vers le point où leurs intérêts convergent. Ce point existe toujours, il suffit de se fatiguer pour le trouver.

Nous nous donnions beaucoup de mal, en effet, pour que fussent tenues les échéances auxquelles nous avions donné nous-mêmes un caractère impératif. Les barrières tombaient une à une et les catastrophes prophétisées n'arrivaient pas. La production ainsi que les échanges se développaient, et les prix de l'acier, résistant aux poussées de la conjoncture, augmentaient beaucoup moins vite que dans le reste du monde. La sidérurgie italienne prenait un essor inespéré, tandis que les charbonnages belges rattrapaient leur retard, grâce à la solidarité de leurs concurrents plus modernes. Les producteurs, ayant sous les yeux le tableau général de la Communauté, investissaient en connaissance de cause, et les acheteurs enfin informés publiquement des prix réels choisissaient leurs sources d'approvisionnement. Mais le succès de la C.E.C.A. allait bien au-delà de ces réussites matérielles. Il signifiait que les frontières étaient définitivement

condamnées, que la souveraineté pouvait se déléguer et que les institutions communes fonctionnaient bien. Cette preuve resterait vraie même dans les difficultés qui surviendraient inévitablement, et elle se révélerait plus vraie encore au sein des crises que le Marché commun surmonterait mieux que six pays séparés. Et, surtout, il était clair maintenant que la méthode de la C.E.C.A. était bien celle qui pouvait créer le plus de solidarité entre les peuples. J'en tirai la leçon devant l'Assemblée : « Nous ne saurons jamais trop redire que les six pays qui forment la Communauté sont les pionniers d'une Europe plus large, dont les limites ne sont fixées que par ceux qui ne s'y sont pas encore joints. Notre Communauté n'est pas une association de producteurs de charbon et d'acier : elle est le commencement de l'Europe. »

Le commencement de l'Europe, c'était une vue politique, mais c'était plus encore une vue morale. Les Européens avaient perdu peu à peu la faculté de vivre ensemble et d'associer leurs forces créatrices. Leur contribution au progrès, leur rôle dans la civilisation qu'ils avaient eux-mêmes créée paraissaient en déclin. Sans doute n'avaient-ils plus les institutions capables de les conduire dans le monde qui changeait. Les formes nationales avaient fait la preuve de leur inadaptation. Je voyais dans les nouvelles institutions communes la seule méthode propre à leur rendre la maîtrise des qualités exceptionnelles qui avaient été les leurs dans l'histoire, et je m'efforçai de faire partager ce sentiment par les hommes qui m'écoutaient à l'Assemblée : « Voici longtemps que j'ai été frappé d'une réflexion faite par le philosophe suisse Amiel, qui disait : « L'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages : elles accumulent l'expérience collective, et, de cette expérience et de cette sagesse, les hommes soumis aux mêmes règles verront non pas leur nature changer, mais leur comportement graduellement se transformer. » S'il était besoin d'une justification pour ces institutions communes, je la trouverais là. Quand je pense que Français, Allemands, Belges, Néerlandais, Italiens, Luxembourgeois suivront chacun des règles communes et, ce faisant, envisageront le problème qui leur est commun sous le même jour et que, par conséquent, leur comportement les uns à l'égard des autres sera fondamentalement changé, je me dis qu'un progrès définitif aura été fait dans les relations entre les pays et les hommes d'Europe. »

### **La grande épreuve et le recommencement**

« Seules les institutions deviennent plus sages : elles accumulent l'expérience collective. » A cette sagesse, à cette accumulation, il faut le temps nécessaire de

se former au contact des réalités. Je voyais comme tout pouvait aller vite dans un domaine limité, à l'intérieur d'un groupe d'hommes réunis dans un but commun et travaillant ensemble à un rythme intense. J'étais certain que les enseignements que nous tirions jour après jour de nos difficultés et de nos succès se répandraient bien au-delà du cercle à vrai dire de plus en plus large de la C.E.C.A., et que progressivement d'autres activités, d'autres hommes vivraient sous les mêmes règles et les mêmes institutions communes – ou sous des institutions nouvelles, je ne pouvais encore le dire. Ce qui me paraissait le plus important était que notre expérience s'étendît irrésistiblement par osmose, et à ce processus je n'eusse pas voulu fixer de délai. Mais nous avions été surpris par des circonstances extérieures qui avaient imposé subitement un rythme très rapide à la construction européenne. Le plan Schuman à peine né, la mise en commun des forces armées et par là même des énergies nationales nous était apparue comme la seule réponse constructive à une situation nouvelle qui, laissée à elle-même, eût fait éclater notre première entreprise. Encore pûmes-nous la concevoir sur le modèle de cette entreprise naissante et dans son cadre institutionnel, de sorte que nous restions fidèles à la méthode de la déclaration fondamentale du 9 mai 1950 : « L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes – créant d'abord une solidarité de fait. »

Toutefois, on l'a vu, la Communauté de défense, réalisation concrète et solidarité de fait par excellence, précipitait le passage à la construction d'ensemble. Elle impliquait, par nature, une responsabilité politique commune et sa Constitution même prévoyait la mise en route simultanée d'un processus fédéral complet. La commission constitutionnelle qui s'était mise à l'œuvre dès l'automne 1952 avait, par un effort exemplaire, rempli sa mission dans les délais prescrits. Les hommes qui avaient consacré six mois de leur vie à cette construction équilibrée avaient bien la trempe des grands constituants de l'histoire et, si le sort leur fut contraire, l'importance du projet qu'ils ont laissé n'en mérite pas moins le respect. Rien n'est inutile de ce qui a été fait avec conscience, car chacun retire du travail mené en commun une connaissance plus juste des autres et de leurs problèmes, connaissance qu'il transmet à son tour. On retrouvera nécessairement beaucoup de choses du premier projet de Communauté politique européenne dans les tentatives ultérieures. L'une d'elles, un jour, s'accordera pleinement aux circonstances et sera la bonne. Le texte qui fut remis aux six gouvernements le 10 mars 1953 aura été le modèle de tous les autres.

En relisant ce texte je suis frappé par la sagesse de ses ambitions. Certains en



ont gardé le souvenir d'un monstre supranational. Or, aucune délégation nouvelle de souveraineté n'était demandée aux États pour les compétences qui débordaient celles de la C.E.C.A. et de la C.E.D. La politique étrangère commune devait être une coordination de celle des pays membres et le Marché commun se ferait par accords successifs. S'ils se montrèrent peut-être trop prudents sur ces points, les constituants ne le furent pas assez en revanche lorsqu'ils crurent que l'unité européenne passerait *d'abord* par la mise en place de structures politiques fédérales. Ces structures, venues trop tôt, étaient bonnes en elles-mêmes : une Chambre des peuples élue au suffrage universel direct et un Sénat élu par les Parlements nationaux; un Conseil exécutif européen de cinq membres, avec un président élu par le Sénat, et qui serait responsable devant les deux Chambres; un conseil des ministres nationaux assurant, comme dans la C.E.C.A., la liaison entre l'exécutif européen et les gouvernements membres; une Cour de justice enfin.

Le système reconnaissait la réalité des États et assurait le dialogue entre eux et les Communautés en développement. Il allait sans doute dans la bonne direction, mais il y allait trop vite, sans attendre que la nécessité l'eût fait apparaître naturel aux yeux des Européens. C'est pourquoi je ne m'étonnai pas de l'accueil qu'il reçut de la part de Bidault au nom du conseil des ministres : « Gardons-nous, s'il m'est permis de le dire, de croire que tout soit possible aux cœurs sincères », dit-il à l'Assemblée de Strasbourg de son ton le plus tranchant. « L'honnêteté exige de reconnaître que l'entreprise est grande et qu'elle ne va pas sans difficultés. Des hommes, qu'un irréprochable attachement aux traditions antiques destine à faire entendre la voix de la terre et des morts, s'inquiètent d'une entreprise dont ils redoutent qu'elle n'aboutisse à l'effacement des patries... » Tout cela était peu encourageant, et je compris que l'affaire serait vouée à l'oubli lorsque j'entendis Bidault invoquer l'histoire : « Il me plaît, messieurs, de vous décerner, avec admiration et non sans envie, l'hommage qu'adressa la première Élisabeth d'Angleterre aux fondateurs d'un empire : Salut aux chercheurs d'aventures... », ce qui était, dans sa bouche, un adieu.

Quelque chose, en effet, avait changé depuis trois mois dans le gouvernement français. René Mayer avait remplacé Pinay et pour former son ministère, il avait dû tenir compte des exigences des députés gaullistes. Or, bien que les causes apparentes des crises fussent des différends de politique intérieure, les divisions réelles avaient leur origine dans le grand débat sur l'intégration européenne dont Schuman garantissait la continuité depuis quatre ans de présence ininterrompue au Quai d'Orsay. On savait que ses convictions étaient inébranlables et sa position politique restait très forte; mais si le prix de l'investiture d'un président

notoirement européen était une simple permutation de portefeuilles, si Bidault revenait aux Affaires étrangères, qui eût pu s'en alarmer et où était le glissement politique? Pourtant, aucun de ceux qui observaient ces choses de près n'était dupe : les nationalistes avaient ouvert la première brèche dans le front qui leur était opposé depuis mai 1950. Notre diplomatie allait devenir à nouveau incertaine. Schuman avait de l'Allemagne une connaissance intime qui le portait aux approches franches. Bidault jetait sur elle des regards d'historien. L'un et l'autre avaient refusé la domination nazie, mais de cette expérience ils n'avaient pas gardé les mêmes réflexes. Ceux de Bidault demeuraient crispés. S'il voulait l'Europe, il la voulait française, et sur ce point il ne s'opposait pas foncièrement aux gaullistes. Je l'entendais dire : « Faire l'Europe sans défaire la France. » La formule était irréprochable et j'y eusse souscrit si elle n'eût été dans son esprit le refus d'avancer dans la voie de la délégation de souveraineté.

Depuis plus d'un an, la querelle de l'armée européenne était sous-jacente à toutes les attitudes politiques en France, dans les partis, au Parlement et au gouvernement. Le traité de C.E.D., signé en mai 1952, n'était déposé à l'Assemblée nationale française qu'en janvier 1953. Pleven, Pinay, Schuman temporisaient, et je n'ai jamais bien compris leur calcul. Toujours est-il qu'ils ne gagnaient rien à attendre puisqu'en 1953 les adversaires de la Communauté de défense font leur entrée dans la majorité et siègent au gouvernement. Il faut dès lors aller de concession en concession, de protocoles de garanties en préalables qui retirent une partie de sa substance au traité, mais qui surtout commencent à faire douter de la résolution française. L'inquiétude se précise lorsque les grandes commissions de l'Assemblée nationale nomment rapporteurs Jules Moch et le général Kœnig, deux adversaires déclarés de la C.E.D. De son côté, de Gaulle fait savoir : « Avec ou sans protocoles, le traité est entièrement inacceptable. » Pourtant, le gouvernement français devra se donner beaucoup de mal pour faire entériner ces protocoles par ses partenaires. C'est dans cette atmosphère que le Bundestag ratifie le traité le 19 mars 1953. Et, à nouveau, le mouvement s'arrête. A peine René Mayer manifeste-t-il l'intention de le remettre en marche, la coalition négative se reforme contre lui et le renverse. Joseph Laniel lui succède, se garde de rien faire et dure jusqu'à Diên Biên Phủ. On a pu me reprocher quelquefois de n'avoir pas agi davantage pour éviter cet enlèvement. Mais j'étais loin de Paris et entièrement occupé à faire réussir une entreprise regardée par tous comme l'avant-garde de la construction européenne. Si j'avais partagé mes efforts, au risque de compromettre l'essor de la C.E.C.A.,

eussé-je au moins pu donner un élan nouveau à la C.E.D. déjà hypothéquée de conditions et environnée de pressions? Je n'ai pas de réponse à cette question. Ce dont je suis sûr, c'est que travailler au succès de la C.E.C.A. était mon premier devoir, et mon seul devoir s'il fallait n'en choisir qu'un.

Beaucoup d'auteurs se sont demandés si le traité de C.E.D aurait eu en 1953 quelques chances de réunir une majorité au Parlement français. J'admire que certains, et des plus qualifiés, soient affirmatifs. Je ne conteste pas leur opinion, mais je ne peux pas les suivre, pour la seule raison qu'il m'est impossible de me poser une question en ces termes. Chercher ce qui serait arrivé si les choses s'étaient passées autrement est un exercice dont je ne suis pas capable. Réécrire l'histoire en partant d'hypothèses qui ne se sont pas réalisées n'est pas seulement un vain travail, c'est à mes yeux un non-sens. On m'a rarement vu occupé à établir les responsabilités pour des choses qui ont eu lieu, et plus rarement encore pour des choses qui n'ont pas eu lieu. Si les gouvernements français successifs ne trouvaient jamais que le moment fût favorable pour soumettre le traité au Parlement, qui pourra dire s'ils étaient bien ou mal informés? Ce qui est sûr est que le moment qui fut choisi en fin de compte n'était pas le bon. Les Français, bouleversés par le drame de la guerre d'Indochine, n'avaient plus, pour un temps, la capacité de regarder lucidement leur avenir. L'homme qui aux yeux d'un très grand nombre d'entre eux apparut alors comme celui du destin, Mendès France, n'était pas prêt à affronter et à régler plusieurs problèmes à la fois. Dans les priorités qu'il choisit, ou que les événements lui imposèrent, la construction de l'Europe ne figurait pas.

Nous avons échangé plusieurs lettres personnelles pendant les derniers jours d'août qui précédèrent la discussion à la Chambre. J'y relis de part et d'autre une grande angoisse, j'y revis le sentiment que nous avions d'être précipités vers un accident, et mes objurgations, comme ses débats de conscience, n'y pouvaient plus rien.

La querelle autour de la C.E.D. a été douloureuse pour la France comme un déchirement. Les forces du passé et celles de l'avenir se partageaient le pays, et les premières l'emportèrent dans un débat confus. Mais la décision fut acquise démocratiquement et il n'y a pas à la juger. Alors, faut-il faire le procès de ceux qui n'avaient pas complètement éclairé l'opinion sur le vrai choix qui se posait à ses représentants : une armée européenne ou une armée nationale allemande? Je n'accuserai personne en particulier, aucun homme n'était plus maître des événements lorsque arriva l'heure de vérité. En fait, les courants qui se heurtèrent tumultueusement en août 1954 venaient de loin et nous les retrouverions longtemps après. Ce n'était qu'un remous un peu plus fort que

d'autres dans l'histoire de la Communauté. Beaucoup crurent à un cataclysme, mais bien que je fusse très déçu, je ne pensais pas que le rejet de la C.E.D. par l'Assemblée nationale française fût la fin de l'Europe. Une fois de plus, j'eus à expliquer à mes amis qu'il n'y a de défaites que celles que l'on accepte. Nous avions sous-estimé la force du courant nationaliste et peut-être était-il bon de l'avoir mesuré à son paroxysme. Il nous fallait maintenant du temps pour reconstruire sur un terrain plus sûr.

Quoi qu'en aient dit les adversaires de la C.E.D. ou quoi que certains aient cru, ce n'était pas au réarmement allemand qu'ils s'opposaient en refusant l'intégration. Le vote négatif du 30 août 1954 nous ramenait quatre ans en arrière, en cette même saison de 1950 où la reconstitution de l'armée allemande était apparue inévitable. En ruinant le cadre patiemment établi dans lequel on pensait la fonder avec les autres armées dont elle serait solidaire, on lui rendait la possibilité d'un développement autonome. La seule protection contre ce danger que l'on avait en vain cherché à éviter résidait désormais dans la grande sagesse politique d'Adenauer. Jusqu'au dernier moment, il avait adjuré ses partenaires de ne pas permettre la renaissance d'un état-major national dans son pays. La décision du Parlement français l'affecta profondément, mais sa réaction d'homme d'État fut instantanée : il fallait surmonter cette crise et chercher une solution d'attente qui préservât le cours de l'unification européenne. Cette solution, la diplomatie anglaise, à qui la France venait, en se bloquant elle-même, de céder l'initiative, la proposa aussitôt par la voix d'Anthony Eden. Ministre des Affaires étrangères et, peu après, Premier ministre, il se vit offrir là l'occasion de jouer le rôle d'arbitre sur le continent et d'y faire prévaloir une politique de coopération présentée comme une formule de rechange à l'armée européenne. Ce furent les accords de Paris instituant l'Union de l'Europe occidentale qui permirent l'entrée de l'Allemagne dans une alliance militaire de type classique entre des armées nationales financées par des budgets nationaux, administrées par des états-majors nationaux. Là était la réalité, le reste ne constituait qu'une faible structure de coordination vouée à une existence végétative.

L'échec de la C.E.D. créait un vide, mais ne changeait pas la nature des choses. La coalition qui s'était formée en France entre les adversaires du principe même de l'intégration politique et les partisans d'un neutralisme qui avait peine à se constituer en doctrine positive, l'alliance occasionnelle que les uns et les autres nouèrent avec les anciens combattants irréconciliables, ces conjonctions négatives s'étaient aussitôt défaits. La nécessité de construire l'Europe demeurait, et ce n'étaient pas les ouvertures répétées à Moscou

auxquelles certains eussent voulu subordonner la poursuite de l'intégration de l'Ouest qui justifiaient que l'on changeât d'objectif. Vis-à-vis des Russes, j'en étais convaincu depuis longtemps, la seule attitude raisonnable était de nous organiser sans nous interroger sur leurs intentions cachées ou leurs réactions possibles. Attendre en ordre séparé qu'ils se prêtassent à un arrangement global avec nos vieilles nations était une illusion... En revanche, ils s'ajusteraient sûrement à une situation nouvelle qu'ils n'avaient pas le moyen d'empêcher et ils y reconnaîtraient peut-être des avantages pour leur sécurité. L'Allemagne intégrée dans un ensemble pacifique à l'Ouest leur paraîtrait, tout compte fait, un moindre danger. Adenauer, le premier, souscrivait à cette analyse et c'était une grande chance qu'il ne cherchât pas, dans un moment de trouble aussi profond, à obtenir pour son pays une liberté d'action plus étendue. Si les accords de Paris lui restituaient toute la souveraineté qu'il désirait et lui ouvraient les portes de l'O.T.A.N., il sut renoncer à l'armement atomique. Il était prêt encore à payer tout le prix qu'il fallait pour lier l'Allemagne et la France dans une fédération de l'Ouest du continent.

Quelque chose pouvait être encore fait, mais toutefois quelqu'un devrait-il en prendre l'initiative. Or, la plupart des hommes qui avaient la capacité de décider étaient figés dans la méfiance. Je rencontrais à nouveau les impasses dans lesquelles nous étions enfermés quatre ans plus tôt. Mais les difficultés ont ceci de bon : on peut prendre appui sur elles. Je n'ai jamais oublié le conseil d'Ibn Saoud que rapporte Benoist-Méchin dans son beau livre sur le souverain d'Arabie. A un visiteur occidental qui lui demandait le secret de son élévation, Ibn Saoud répondit : « Dieu m'est apparu dans le désert au temps de ma jeunesse et m'a dit une parole qui a inspiré tous les actes de ma vie. Il m'a dit : " Pour moi, tout n'est qu'un moyen, même l'obstacle. » L'obstacle sur la voie de l'Europe, en 1954, c'était la résistance politique, la difficulté de décider en dernier ressort. Il fallait l'aborder de front et obtenir de la souveraineté qu'elle délèguât la souveraineté. Je me préoccupai des moyens de faire que les forces politiques ne fussent plus nulle part les freins, mais partout les moteurs de l'Europe. La première condition de ce plan était que je fusse entièrement libre de mes actes. Je décidai donc de me démettre de mes fonctions à la Haute Autorité.

Il était convenable, estimai-je, d'annoncer cette décision trois mois avant la fin de mon mandat de président qui expirait, selon le traité, le 20 février 1955, deux ans après le jour de l'ouverture du Marché commun du charbon. Rien ne s'opposait à ce que ce mandat fût reconduit mais je voulais que l'on sût à temps pour mieux préparer ma succession que je n'en demanderais pas le renouvellement et que je démissionnerais de la Haute Autorité dont j'étais

membre pour quatre ans. Le 9 novembre 1954, je réunis la Haute Autorité et fis à mes collègues la déclaration suivante : « C'est afin de pouvoir participer dans une entière liberté d'action et de parole à la réalisation de l'unité européenne qui doit être concrète et réelle que je reprends cette liberté le 10 février prochain à la fin du mandat de président de la Haute Autorité de la C.E.C.A. qui m'avait été confié. Ce qui est en voie de réussir pour le charbon et l'acier des six pays de notre Communauté, il faut le poursuivre jusqu'à son aboutissement : les États-Unis d'Europe. Les institutions de la Communauté du charbon et de l'acier sont jusqu'à présent les seules institutions européennes auxquelles les Parlements de nos pays ont consenti des transferts de souveraineté et accordé des pouvoirs de décision.

« Nos pays sont devenus trop petits pour le monde actuel, à l'échelle des moyens techniques modernes, à la mesure de l'Amérique et de la Russie aujourd'hui, de la Chine et de l'Inde demain. L'unité des peuples européens réunis dans les États-Unis d'Europe est le moyen de relever leur niveau de vie et de maintenir la paix. Elle est le grand espoir et la chance de notre époque.

« Si nous y travaillons sans retard et sans relâche, elle sera la réalité de demain. »

J'en informai en même temps les gouvernements, et à l'Assemblée réunie à Strasbourg je déclarai : « C'est des Parlements et des gouvernements que dépend la décision de transférer de nouveaux pouvoirs aux institutions européennes. L'impulsion doit donc venir du dehors. Je vais pouvoir me joindre aux efforts de tous ceux qui travaillent à poursuivre et à élargir l'œuvre entreprise. »

Élargir l'œuvre entreprise, autrement dit déléguer davantage de pouvoirs sans raviver les querelles mal éteintes, telle était la difficulté dont je m'entretenais longuement avec Spaak au cours de rencontres dans les Ardennes blanchies par l'hiver. La Haute Autorité était là, solide, elle n'avait pas fini de servir. Puisqu'il nous semblait alors prudent de rester dans le cadre de la C.E.C.A., quitte à l'élargir, et en tout cas de ne pas nous éloigner trop de ce modèle qui avait fait ses preuves et auquel on était habitué, les domaines d'extension se dessinaient d'eux-mêmes. Ils se situaient dans le prolongement direct des activités de la Haute Autorité, là où nous commencions à nous sentir à l'étroit. Nous pensions aux transports, à l'énergie. Mais à lui seul, le problème de l'atome nous apparut à l'examen d'une dimension qui appelait son propre cadre de développement.

Il s'agissait en effet d'affronter un problème nouveau et immense qui commençait à s'imposer à la conscience des Européens dans des termes contradictoires de crainte et d'espérance. La crainte était celle de l'arme nucléaire

qui cesserait bientôt d'être le monopole de trois puissances technologiquement avancées – les États-Unis, l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne – pour venir à la portée des nations européennes. Si la tentation était forte pour les milieux responsables de la défense française d'entrer dans la course, elle demeurerait interdite aux Allemands, ce qui rendait impossible toute entreprise commune dans le domaine de la défense nucléaire. En revanche, cette dissémination des connaissances atomiques était étroitement associée à une grande espérance pacifique. En assouplissant la loi MacMahon<sup>3</sup> en août de l'année précédente, le Sénat américain avait ouvert à nos pays la possibilité d'obtenir des informations jusque-là secrètes et de rattraper leur retard dans le domaine de l'énergie atomique industrielle. Les savants et les techniciens européens pressèrent leurs gouvernements de s'engouffrer dans cette voie. Autant la perspective de nouvelles rivalités nationales sur ce terrain inconnu et apparemment sans bornes m'effrayait, autant celle d'une vaste entreprise commune me semblait engageante, à condition qu'on pût faire soigneusement la séparation entre l'usage civil et l'usage militaire. Les rapports de nos experts ne laissaient aucun doute, l'énergie d'origine nucléaire supplanterait toutes les autres sources avant la fin du siècle – et pour des siècles.

Aborder en ordre dispersé l'avenir atomique qui nous était promis, alors que nous étions en train de réussir au prix de grands efforts le rassemblement d'anciennes structures fragmentées par les générations précédentes, eût été insensé. S'il existait un domaine sur lequel la méthode du plan Schuman dût s'appliquer pleinement et réussir, c'était bien celui que nous offrait à l'état natif ce prodigieux succès de la technologie. Il justifiait la création d'une institution spécialisée que j'envisageai comme une Haute Autorité nouvelle pour le développement de l'énergie atomique à des fins pacifiques et dont je définis les tâches. C'est Louis Armand qui m'en apportera le nom plusieurs mois plus tard, en même temps que son adhésion enthousiaste et la puissance de son génie inventif. Ce serait « Euratom ».

Tant de ressources et d'activités de base mises en commun entraînaient un processus d'harmonisation et d'unification beaucoup plus vaste qui touchait aux éléments fondamentaux de l'économie, des finances et de la politique sociale des pays concernés. En termes techniques, on expliquait que l'intégration ne pouvait plus être seulement verticale, il était temps qu'elle commençât à être horizontale. Je prévoyais donc la formation par étapes d'une union douanière conduisant à une intégration générale. Cette ambition me paraissait raisonnable et tout à fait à notre portée. Elle n'impliquait pas une révolution institutionnelle que les États n'eussent pas eu le courage d'entreprendre à quelques mois d'un échec qui les

avait rendus précautionneux. Il leur serait seulement demandé d'obtenir des Parlements une extension des compétences de la C.E.C.A. et la création d'une nouvelle Autorité atomique. Pour le reste, le Conseil et l'Assemblée parlementaire demeuraient les mêmes, cette dernière devant être élue, après quelque temps d'expérience, au suffrage universel, ce qui lui donnerait une force accrue pour concevoir et proposer aux gouvernements les autres développements envisagés – à moins qu'ils n'en eussent eux-mêmes l'initiative. Enfin, je voyais là l'occasion d'associer plus étroitement la Grande-Bretagne à ce nouveau départ.

J'avais l'accord de Spaak sur le projet qui était déjà rédigé en forme de déclaration. Il se faisait fort de convaincre ses collègues du Benelux, notamment Beyen qui de son côté le pressait pour une union économique totale. Mais les Belges n'étaient pas prêts à bousculer à nouveau la France et allaient prudemment. Nous nous préoccupions seulement de savoir qui aurait l'initiative de la déclaration, et à quel moment. La date du 10 février 1955, terme de mon mandat, approchait et une conférence des ministres des Affaires étrangères était convoquée pour pourvoir à mon remplacement. L'occasion serait-elle saisie par le Benelux ou m'appartiendrait-il de faire faire cette proposition, une fois ma liberté d'action retrouvée, par un groupe d'hommes représentatifs des forces politiques et syndicales que je me préoccupais déjà de réunir? Cette dernière solution me semblait correspondre mieux aux nécessités du mouvement qu'il fallait remettre dans les affaires européennes, et j'étais bien décidé à créer un cadre nouveau pour une action démocratique qui aiderait ou forcerait les gouvernements à prendre leurs responsabilités. Ce furent les événements qui m'obligèrent à différer l'annonce et la mise en œuvre du projet auquel j'allais consacrer vingt ans de ma vie. La chute du cabinet Mendès France, aux premiers jours de février, rendit impossible la réunion des ministres et la nomination de mon successeur.

Or, j'avais déjà fait mes adieux à mes collègues et au personnel de la Haute Autorité. Une période était close dans l'esprit de tous; une autre s'ouvrait pour eux dans leur citadelle de Luxembourg, une autre pour moi dans le combat au-dehors. L'appartement de Paris qui serait le siège du Comité d'action était prêt à recevoir les meubles déjà emballés dans notre maison de Bricherhof. Je me souviens de ce soir d'hiver où, revenant de promenade avec Silvia, nous trouvâmes notre maison toute éclairée et environnée de voitures. Mes collègues



de la Haute Autorité m'attendaient avec leur cortège de conseillers. Je pensais d'abord à un dernier adieu improvisé, mais je leur voyais un air embarrassé qui me surprit. Enfin, Etzel poussa devant lui Gaudet qui me fit cette déclaration : « Monsieur le Président, votre service juridique a le devoir de vous dire que vous ne pouvez pas quitter votre poste. Nous avons retourné le traité dans tous les sens et il est évident que juridiquement vous demeurez président en fonctions aussi longtemps que votre successeur ne sera pas désigné. » On arrêta le déménagement et je restai encore cinq longs mois à Luxembourg. Chacun avait ses raisons de ne pas se hâter à réunir les ministres des Affaires étrangères, la meilleure étant que le changement politique intervenu en France rendait possible une nouvelle initiative européenne qu'il fallait préparer avec soin.

L'idée d'une proposition des gouvernements reprit force, et Spaak suggéra à ses cinq collègues d'adopter comme base de travail la déclaration sur laquelle nous étions d'accord. Il trouva d'abord peu d'écho. Pinay, ministre des Affaires étrangères du nouveau gouvernement Edgar Faure, craignait de rouvrir un débat européen à peine clos. Les Allemands, contre ma première attente, ne se montraient pas chauds pour l'idée d'une Communauté atomique conçue sur le modèle de la C.E.C.A. Uri, je dois le dire, m'avait depuis longtemps laissé prévoir cette réticence. « Des hommes comme Erhard, m'expliquait-il, ne verront pas l'intérêt d'une nouvelle organisation supranationale dans le cadre des Six pour une industrie qu'ils peuvent négocier avec la technique anglaise, américaine, norvégienne, plutôt qu'avec ceux qui n'ont rien ou presque. En revanche, si vous leur parlez de généraliser l'intégration qui est déjà commencée, de faire un Marché commun à six, alors ils comprendront qu'on fasse aussi une communauté atomique dans le même cadre. » J'eus vite la preuve que cette intuition était juste, et mon ralliement à l'idée de Marché commun, idée qui me paraissait encore un peu floue, doit beaucoup aux explications que me donna Uri. Finalement, Spaak se mit d'accord avec Beyen, qui fut heureux de faire avancer ses propres conceptions. Sous le nom de « Mémoire des pays du Benelux aux six pays de la C.E.C.A. », il rédigea quatre pages de proposition que son directeur de cabinet, Rotschild, m'envoya le 6 mai 1955 avec ce simple mot : « Ci-joint votre enfant ». Nous y retrouvions, en effet, l'essentiel de notre déclaration. Si les mots « États-Unis d'Europe » n'y figuraient plus, par contre la notion de « Communauté économique » y était plus nettement formulée. La

procédure était précisée : les traités seraient préparés simultanément par une conférence réunissant les gouvernements des six, la C.E.C.A. et le gouvernement britannique.

J'étais d'accord sur ces propositions qui, à certains égards, allaient un peu plus loin et plus vite que les miennes. En effet, la situation était devenue plus favorable. Dans l'intervalle, la France avait ratifié les accords de Paris – et si ce vote n'engageait pas à grand-chose, il avait au moins une valeur de décision. Une longue période d'incertitude était close. Chacun spéculait sur le fait qu'un nouvel échec d'une nouvelle tentative serait désastreux. Certains en concluaient à la prudence, mais d'autres se sentaient au contraire encouragés à demander davantage à la France qui hésiterait, pensaient-ils, à dire non une deuxième fois. Ces calculs se retrouvèrent mélangés tout au long de la phase de relance qui allait s'ouvrir avec la convocation, à Messine, pour le 1<sup>er</sup> juin, de la conférence des six ministres des Affaires étrangères. Les résultats ne pourraient en être qu'un compromis d'audaces et de timidités, mais l'essentiel était à mes yeux qu'un mandat y fût donné à quelqu'un de faire quelque chose dans le sens où nous nous étions engagés depuis bientôt cinq ans avec le plan Schuman. Ensuite, ce serait notre affaire de veiller à l'application la plus large de ce mandat.

A Messine, les ministres prirent pour base de leur accord le mémorandum du Benelux et n'eurent le temps que d'y apporter quelques atténuations de forme. Ils y introduisirent, en revanche, une procédure de travail qui allait se révéler féconde à l'usage : un comité de délégués et d'experts gouvernementaux prépareraient, sous la direction d'une personnalité politique, un rapport destiné aux ministres. Ceux-ci donneraient ensuite des instructions en vue de la rédaction des traités. Un détail avait son importance : la Haute Autorité, présidée maintenant par René Mayer, aurait à prêter son concours. Enfin, on inviterait la Grande-Bretagne à participer aux travaux. Ce résultat était satisfaisant, car je voyais bien que la méthode, ici encore, serait inséparable des objectifs désignés, et non moins importante qu'eux. Quand il fut question de la présidence du comité d'experts, la personnalité de Spaak s'imposa, et lorsqu'on fit appel aux conseils de la Haute Autorité, c'est toute l'expérience de cette institution qui vint enrichir les travaux préparatoires : Uri, Delouvrier qui avait succédé à Guyot, Spierenburg et d'autres insufflèrent autant qu'ils le purent l'esprit de Luxembourg dans les conférences qui siégeaient à Bruxelles. Le rapport des experts à partir duquel furent rédigés les traités aura été essentiellement l'œuvre d'Uri – Spaak en porta maintes fois témoignage. Il demeure que le mérite politique de ce document considérable revint à l'homme d'État belge qui avait bien travaillé pour l'Europe.

<sup>1</sup> « Maintenant que vous êtes une réalité, nous allons traiter avec vous. »

<sup>2</sup> V. p. 430.

<sup>3</sup> Loi américaine votée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et punissant de mort toute divulgation à une puissance étrangère, même en temps de paix, des connaissances américaines dans le domaine de l'énergie atomique.

## Le Comité d'action pour les États- Unis d'Europe

### Une force morale, un pouvoir politique

En ce début d'été 1955, je me trouvais donc à nouveau simple citoyen après seize années de service public ininterrompu. A vrai dire, je n'avais jamais eu le sentiment, au cours de mes fonctions successives, de suivre une carrière ni d'appartenir à une hiérarchie, qu'elle fût française, anglaise, américaine ou européenne. Si j'agissais cependant dans le cadre de mandats officiels, j'avais toujours soigneusement veillé à la rédaction de ces mandats. Et si je disposais d'appareils administratifs, j'en limitais la dimension ou je n'en gérais que la partie utile à l'action directe. A mes collaborateurs, je demandais plus la fidélité que l'obéissance. Ai-je moi-même jamais obéi, je ne saurais le dire, je ne connais d'autre règle que d'être convaincu et de convaincre. Personne ne m'eût fait faire ce que je ne croyais pas bon et utile de faire, et en ce sens je n'ai pas eu de maîtres – mais, à mon tour, j'ai rarement forcé quelqu'un à agir contre sa volonté : il n'en résulterait rien de bien et mieux vaut alors confier la tâche à quelqu'un d'autre, ou s'y atteler soi-même. Quand je quittai la Haute Autorité, Léon Daum me rappela que j'avais perdu mon pari. « Si nous sommes un jour plus de deux cents, lui avais-je dit dans les débuts, c'est que nous aurons échoué. – Nous sommes six fois plus, me fit-il observer, et nous réussissons. » J'en étais moins sûr que lui pour le moment présent, et c'est pourquoi je ne pensais pas qu'il fût présomptueux de dire à mes collègues : « Je crois que je peux vous être plus utile au-dehors. » Ils doutaient qu'on pût l'être sans un grand appareil. Seul, Giaccherio tira la bonne conclusion : « Nous sommes une citadelle assiégée. Le plus intrépide d'entre nous tente une sortie. »

Personne ne devait s'y tromper : ma démission n'était pas un geste de découragement, mais le début d'une autre forme de combat, et si je m'étais décidé seul, je n'avais pas l'intention de livrer une bataille solitaire. Prendre ses responsabilités quand votre objectif est d'unir l'Europe, c'est en même temps engager celles des autres, de ceux qui choisissent de travailler avec vous, et c'est

encore à travers eux influencer sur le sort des hommes et des femmes qu'ils déterminent à leur tour par leur action politique ou syndicale, par leurs décisions économiques ou administratives. Il faut donc beaucoup réfléchir et beaucoup consulter avant de constituer une nouvelle force destinée à changer les choses et les attitudes des gens.

J'avais passé la période de réflexion et j'étais résolu à regrouper les forces organisées que j'avais vues à l'œuvre au plan, puis à la Haute Autorité, avec lesquelles j'avais pu faire aboutir bien des transformations les plus audacieuses lorsque nous allions dans le même sens, mais sans lesquelles, et moins encore contre lesquelles, je n'aurais rien pu faire aboutir. Ces forces sont les partis politiques et les syndicats de travailleurs. Les uns et les autres m'avaient puissamment aidé à concevoir et exécuter le plan de modernisation. Ils avaient soutenu les gouvernements dans leur effort pour créer le plan Schuman et leur participation était essentielle dans le fonctionnement de la Communauté. Mais la preuve était faite aussi que leur hostilité pouvait être insurmontable. Ce sont les travaillistes britanniques qui avaient mené le combat contre l'adhésion de leur pays, c'est une coalition de partis politiques qui avait bloqué les développements de l'Europe au Parlement français. Un calcul qui se fût fondé sur le déclin ou la division des forces nationalistes n'était pas sûr, nous venions d'en faire l'expérience. Je me gardai d'ailleurs de toute spéculation sur les alliances tactiques, car l'intégration européenne était une idée neuve qui déconcertait souvent les stratèges des partis eux-mêmes. Les attitudes qu'elle provoquait ne correspondaient pas aux clivages traditionnels. La majorité et l'opposition se recoupaient sur beaucoup de nos propositions et je devrais faire à chacune la même invite.

Irais-je plus loin, ferais-je appel aux puissantes organisations de producteurs, aux mouvements pour l'Europe, je me le demandai un instant. Mais la pratique des uns et des autres m'avait montré que le sens de l'intérêt général et l'efficacité ne s'y trouvaient pas toujours réunis. Les militants européens avaient la sincérité, mais ils ne disposaient pas du pouvoir, les organisations patronales mettaient leurs grands moyens au service des entreprises privées qui les mandataient. Seuls, les partis politiques et les syndicats présentaient à la fois la force et l'élément de désintéressement nécessaire à la construction de l'Europe. Les partis politiques ont, par vocation et nécessité, une vision d'ensemble. Les syndicats, eux, s'intéressent à la vie et sont sensibles aux transformations. Je limitai mon approche à ceux-ci et à ceux-là, à travers les hommes dont j'avais mesuré les capacités et la bonne volonté à l'Assemblée commune, au Comité consultatif, et au cours de mes contacts dans les pays de la Communauté. Mais il était bien

entendu que ces hommes représenteraient plus qu'eux-mêmes dans la force qu'ils acceptaient de constituer, ils engageraient leur formation tout entière. Cette force, je lui donnai un nom : le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe.

Je reçus auprès de tous ceux que j'approchai dans les six pays un accueil encourageant, mais rien ne m'avait plus frappé que ma rencontre avec les dirigeants des syndicats allemands dans les derniers jours de 1954. Cette rencontre avait eu lieu à leur demande à Luxembourg, où ils m'avaient invité discrètement à l'hôtel Kons. Il y avait là le président du D.G.B., Freitag, le responsable du syndicat des mineurs, Imig, et celui de la fédération des métaux, Straeter. « Nous sommes convaincus, me dit Freitag, que l'Europe est la chance des travailleurs, elle est nécessaire à la paix. Mais nous sommes inquiets et nous ne savons plus ce qu'il faut faire maintenant. Vous avez annoncé que vous alliez poursuivre votre action au-dehors. Nous vous avons vu agir de près à la Haute Autorité depuis deux ans, et nous avons confiance en vous parce que vous faites ce que vous dites et vous dites ce que vous faites. Continuez à faire l'Europe, et nous vous suivrons. » J'étais touché et réconforté par cette déclaration venant d'un homme qui représentait dans son pays plus de 6 millions de travailleurs organisés et qui parlait en présence et avec l'accord des responsables des deux grandes fédérations de la Ruhr. J'expliquai à mes trois interlocuteurs ce que serait le Comité que j'avais en vue et je demandai à Freitag : « Accepteriez-vous de faire partie de ce Comité au nom de la fédération des syndicats allemands que vous représentez? – Oui, je puis vous dire que la D.G.B. y adhérera. – Mais, ajoutai-je, si vos amis sociaux-démocrates continuent à suivre une politique différente, cela ne vous posera-t-il pas un problème? – Aucun problème, nous marcherons avec vous de toute manière. » Cette capacité de s'engager et cette indépendance vis-à-vis des partis politiques était le propre des grands chefs syndicaux allemands qui jouaient un rôle moteur dans l'évolution démocratique de leur pays. A compter de ce jour, je n'ai pas trouvé de soutien plus ferme et plus fidèle que le leur. Ce soutien massif contribuerait, j'en étais sûr, à faire sérieusement réfléchir les chefs du S.P.D.

« Un pouvoir fédéral intellectuel », c'est la définition que J.-J. Servan-Schreiber donna un jour du Comité d'action. La formule est frappante, mais je crois qu'il eût été plus juste de parler du Comité comme de l'autorité morale qu'il fut auprès du pouvoir établi dans chaque pays. Je ne cherchais pas à créer ni à exercer un pouvoir politique qui fût concurrence à celui que détiennent normalement les gouvernements. Mais le problème était justement d'amener ces gouvernements à transférer de plus en plus de leurs compétences à des institutions communes. Pour cela, il fallait qu'une autorité extérieure à eux agît

sur eux constamment. N'était-ce pas, dans un pays démocratique, la fonction même des partis politiques et des syndicats? Mais qui les réunirait en une seule force européenne? Je pensais avoir quelque autorité pour m'y essayer, tout en sachant combien l'autorité d'un individu est précaire si elle s'exerce en son propre nom. Les gens ne suivent pas volontiers un homme seul et, même s'ils n'en sont pas conscients, le prestige qu'ils respectent en vous est celui du pouvoir organisé ou de la légitimité que vous incarnez. Pour l'avoir oublié, beaucoup se sont retrouvés tout à fait isolés et impuissants. Je me souvenais d'un dîner chez Churchill à la fin de la guerre. Il n'était plus que le leader de l'opposition, mais l'était pleinement. Quelqu'un autour de la table évoquait la formidable autorité personnelle qu'il avait exercée sur les hommes et les événements aux heures les plus dramatiques. A la surprise générale, Churchill l'interrompit, rouge de colère : « Retenez bien ceci, dit-il : tout ce que j'ai fait, j'ai pu le faire parce que j'étais le chef du parti conservateur. »

Son expérience avait dû lui donner de bonnes raisons de penser ainsi, et là où d'autres admirèrent une leçon de modestie, je retins surtout une leçon de légitimité démocratique. Le pouvoir, dans nos pays, a un fondement collectif et à sa source il y a toujours des élections libres. Je savais que mon influence ne survivrait pas longtemps à ma démission de la Haute Autorité où j'avais été nommé par six gouvernements et où j'étais responsable devant une Assemblée parlementaire. Cette influence, je ne la reconstituerais pas seul, mais à travers les hommes politiques et les syndicalistes élus qui me feraient confiance. Telle était la forme nouvelle d'autorité que je voulais créer en Europe, elle serait celle d'un groupe, elle appartiendrait au Comité tout entier. Elle ne subsisterait que dans l'initiative et l'action constantes, et ce serait là plus particulièrement mon rôle. La décision et la conclusion politiques seraient l'affaire des membres et des organisations qu'ils représentaient. L'objectif était dans le nom même du Comité : les États-Unis d'Europe. Les premières étapes nous étaient dictées par les événements immédiats : la ratification rapide des traités et la mise en place des nouvelles Communautés. Par la suite, nous verrions.

Je semblais seul, sans moyens, pour animer les forces nombreuses sur lesquelles je comptais. C'était l'apparence des choses. En réalité, je me sentais entouré d'hommes de bonne volonté qui attendaient qu'on leur donnât une perspective d'action commune vers laquelle ils pourraient orienter les machines politiques et syndicales dont ils avaient la responsabilité. Et pour répondre à

cette attente, je n'avais pas besoin de grands moyens. Un bureau, un téléphone et une secrétaire me suffiraient. Je les avais, et davantage. Quand on est résolu à l'action et qu'on ne cherche que l'action, et pas le prestige, on ne reste pas longtemps démuné. Les dévouements ne me manquaient pas. Van Helmont, détaché de la Haute Autorité, puis deux jeunes Anglais, François Duchêne et Richard Mayne, dont je parlerai plus loin, vinrent me rejoindre pour m'aider à faire fonctionner le mécanisme du Comité d'action.

Ce mécanisme, si léger fût-il, était une force d'impulsion infatigable et nous l'avions agencé comme un démultiplicateur d'idées. Pour les contacts innombrables que je devais prendre et entretenir dans toute l'Europe, j'eus la chance d'être assisté par Kohnstamm, dont les capacités de communication à travers les frontières politiques et par-dessus les obstacles que sont les langues et les habitudes différentes de peuple à peuple étaient d'un grand prix. Mais ce que j'appréciai plus encore était la preuve d'amitié qu'il me donna en venant partager les risques de mon entreprise. Il quitta une carrière prometteuse pour animer avec moi le Comité d'action dont il fut jusqu'au bout le vice-président.

Je savais pouvoir compter sur maints concours bénévoles. Le Comité aurait les conseillers les plus capables de leur génération, tels Marjolin et Uri, Triffin et Carli..., tous prêts à donner le meilleur de leur expérience, car ils trouvaient dans notre action une chance de voir aboutir plus vite les idées qu'ils poussaient au sein leurs organismes respectifs. Ces idées impliquaient toutes quelque changement et, à cause de cela, débouchaient difficilement par les voies administratives. Il leur fallait à un certain moment entrer dans les circuits de la décision qui sont politiques, et c'était là l'objet même du Comité dont l'autorité était faite de la valeur des propositions qu'il avancerait et des chances qu'il aurait de les faire accepter, ces deux choses étant étroitement liées. Je devais au plus vite faire la preuve que les deux dynamiques que je voulais mettre en contact direct en Europe, celle de la proposition et celle de la décision, étaient bien maîtrisées par le mécanisme du Comité d'action. Or, ce mécanisme ne s'appuyait sur aucun précédent. J'aurais à convaincre un à un les hommes qui en seraient les artisans.

Pendant le second semestre de 1955, je voyageai dans la Communauté afin d'obtenir l'adhésion des hommes politiques et des syndicats des six pays. Ce fut pour moi une expérience extrêmement enrichissante et je souhaiterais que beaucoup eussent à la renouveler. Mais qui, s'il n'y est poussé comme je l'étais par la nécessité de l'action, prendra la peine de considérer une à une toutes les



tendances qui concourent à la vie démocratique de l'Europe? Bien des hommes auxquels je rendis visite se connaissaient entre eux parce qu'ils appartenaient à une instance internationale de leur parti, mais aucun ne connaissait l'ensemble des autres : les socialistes du Nord et les démocrates-chrétiens du Sud n'avaient ni l'occasion ni la curiosité de se rencontrer. Les Assemblées de Strasbourg voyaient bien coexister certains d'entre eux, toujours les mêmes, dans des séances d'affrontements courtois. Mais la distance restait infranchissable entre les états-majors de beaucoup de partis, à l'intérieur de chaque pays et d'un pays à l'autre. La politique étrangère pouvait opérer des coalitions occasionnelles – on l'avait vu pour la C.E.D. –, mais les vraies lignes de partage étaient de politique intérieure. En France, en Belgique, les socialistes et les chrétiens pouvaient bien avoir les mêmes objectifs européens, la querelle sur l'école dominait leurs rapports. Voilà ce qu'il fallait changer. Quant aux syndicats, s'ils avaient depuis le début de la C.E.C.A. créé des centrales au niveau européen, s'ils avaient pris conscience de leur solidarité dans les industries du charbon et de l'acier, l'essentiel de leur action s'exerçait dans le cadre national, et c'est là que je devais aller découvrir l'un après l'autre les hommes modestes et forts auxquels des millions de travailleurs confiaient leurs intérêts. Que ces intérêts fussent communs par-dessus les frontières n'était encore pour la plupart qu'une idée abstraite. Ils attendaient qu'on leur montrât que l'Europe était une réalité vivante, et non une affaire diplomatique extérieure à leurs préoccupations.

Connaître et respecter ces préoccupations fut pour moi une longue patience, de même que discerner les tendances qui traversaient les formations politiques. Je devais ménager les susceptibilités et ne pas me tromper sur les vrais détenteurs du pouvoir. Il fallait ensuite convaincre des hommes qui se combattaient entre eux de venir s'asseoir à la même table quelque part en Europe. Je ne dis pas que tout fut facile, mais je ne rencontrai aucune impossibilité, sous la réserve que je n'avais sollicité ni les partis, ni les syndicats communistes qui refusaient toute forme d'unité européenne, ni d'ailleurs, pour les mêmes raisons, les parlementaires gaullistes qui depuis longtemps avaient déclaré leur opposition à l'idée même d'intégration. Je vis ainsi les responsables de plus de vingt grands partis, représentant les sept dixièmes des électeurs de six pays, ceux des syndicats groupant quatorze millions de travailleurs, et je tins à chacun d'eux le même langage. Ils me firent la même confiance. Ils avaient pris le temps de la réflexion et de la consultation, et je ne pressai pas leur engagement qui devait être -celui de leur organisation tout entière. Ce fut l'occasion de sérieux débats internes qui précipitèrent des évolutions considérables.

Le 25 juillet 1955, j'étais à Bonn où je rencontrai dans les bureaux du Bundestag Ollenhauer et Wehner, alors président et vice-président du parti socialiste allemand. Je les avais bien connus à l'Assemblée de Strasbourg. Je n'oubliais pas que leur groupe avait voté contre le traité de C.E.C.A. et contre la C.E.D. mais depuis qu'Ollenhauer avait succédé à Schumacher, le dialogue était devenu possible. Le fait qu'ils eussent accepté de siéger au Parlement de la Communauté montrait qu'ils cherchaient à influencer la construction de l'Europe. J'observais leurs hésitations. Visiblement, ils avaient peine à surmonter un soupçon : derrière nos paroles généreuses, n'y avait-il pas toujours des intérêts nationaux qui n'osaient pas se manifester ouvertement, mais qui un jour apparaîtraient ? Dans leur critique sur notre action, je sentais plus d'inquiétude que d'hostilité et m'efforçai de les rassurer, comptant bien en même temps sur la démonstration qu'ils avaient sous les yeux. Je trouvais en Ollenhauer un homme sensible et réceptif. Mais, derrière lui, j'avais peine à comprendre le personnage de Wehner. Bien qu'il se tînt volontiers en retrait, la puissance de ce numéro deux, venu du communisme, s'imposait à l'attention. Véritable force de la nature, son aspect essentiellement germanique, ses soudains enthousiasmes ou ses colères me déroutaient, et en même temps je sentais en lui une profonde humanité et une recherche intense des moyens d'empêcher le retour de la force brutale. Il avait fui l'Allemagne nazie, il combattait toujours l'esprit de domination. C'est pourquoi il était séduit par la Communauté et exigeant à son égard. C'est pourquoi aussi nous parlerions vite le même langage. L'amitié solide qui s'installa entre nous nous permit de traverser ensemble bien des années difficiles pour l'Europe.

Ce jour-là, je trouvai encore chez les deux hommes un reste de méfiance que je pouvais comprendre. Sans doute, le problème de l'armée allemande n'était plus devant nous, il avait été enveloppé dans l'équivoque des accords de Paris, et Bonn avait explicitement renoncé à l'armement nucléaire. Mais les sociaux-démocrates pouvaient craindre que cette renonciation qu'ils tenaient pour essentielle à l'établissement d'un ordre pacifique ne fût remise en cause à travers la nouvelle Communauté atomique que je proposai comme objectif au Comité d'action. Je leur expliquai longuement qu'au contraire seule l'intégration des industries nucléaires européennes permettrait d'en garantir l'usage à des fins

strictement civiles. Cette sécurité acquise, pouvaient-ils refuser les promesses qu'apporterait aux hommes une inépuisable source d'énergie? Mes interlocuteurs m'écoutaient avec attention. Ils savaient que leurs camarades syndicalistes du D.G.B. m'avaient déjà accordé toute leur confiance. La conversation prit fin sans qu'ils se fussent prononcés. Plus tard dans la journée, je reçus un appel de Wehner : « Pouvez-vous revenir me voir, j'ai un message pour vous. » Je le retrouvai dans son bureau. « Nous marchons avec vous, me dit-il. Ollenhauer vous remercie de lui avoir fait cette offre à ce moment. » Apparemment, je lui avais fourni l'occasion de mettre fin à une ligne politique héritée du passé, et d'en ouvrir une nouvelle plus constructive.

A dater de ce jour de juillet, les sociaux-démocrates allemands furent les fermes soutiens de la Communauté qu'ils avaient si violemment combattue à sa naissance. L'orientation européenne de l'Allemagne, que leur hostilité eût rendue de plus en plus incertaine aux yeux de tous à mesure que le parti d'Adenauer s'usait au pouvoir, était maintenant assurée. En France, Guy Mollet se réjouit de ce changement qu'il avait appelé de ses vœux et qui levait un obstacle à la coopération entre les partis socialistes sur le continent. Je vis pendant l'été les autres dirigeants, Burger à La Haye, Max Buset à Bruxelles, Fohrmann au Luxembourg, et Matteoti à Rome. Ils me promirent leur concours. Les démocrates-chrétiens Fanfani, Kiesinger, Théo Lefèvre, Romme, Lecourt, et tous les responsables libéraux donnèrent leur accord aux objectifs du Comité. Bien sûr, aucun ne s'était engagé sans l'assentiment des instances dirigeantes de son parti. Je voulais plus : qu'ils fussent mandatés, c'est-à-dire que la discussion et la décision suivissent leur cours au sein de leurs formations. Je procédai de même avec les syndicats, et ce ne fut pas sans beaucoup de contacts, d'allées et venues, d'explications, que j'obtins de réunir l'accord de Cool et de Renard en Belgique, de Bothereau et de Bouladoux en France, de Pastore en Italie, d'Oosterhuis aux Pays-Bas... Aucun ne pouvait ignorer ce que je voulais faire du Comité, aucun ne fut surpris quand il reçut au début d'octobre la lettre suivante :

« J'ai l'honneur de vous demander de participer à la constitution du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe.

« Les personnalités qui participent à la constitution du Comité demanderont chacune à leur organisation d'y adhérer. Il est entendu que les organisations politiques ou syndicales qui adhéreront au Comité y seront représentées par le délégué qu'elles mandateront à cet effet.

« Le Comité assurera l'unité d'action des organisations qui en sont membres

afin de parvenir par des réalisations concrètes aux États-Unis d'Europe.

« Son action consistera d'abord par son intervention et celle des organisations groupées en son sein à manifester auprès des gouvernements, des Parlements, et des opinions publiques, leur détermination de voir faire de la résolution de Messine du 2 juin dernier une véritable étape vers les États-Unis d'Europe [...].

« Pour atteindre ces objectifs [de Messine], il faut écarter les faux-semblants. Une simple coopération entre les gouvernements ne saurait suffire. Il est indispensable que les États délèguent certains de leurs pouvoirs à des institutions fédérales européennes, mandataires de l'ensemble des pays participants. Il s'agit en même temps d'assurer une association étroite de la Grande-Bretagne aux réalisations nouvelles. »

Le 13 octobre 1955, je pouvais faire état publiquement de l'acceptation de tous mes correspondants et de la constitution du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. Ce jour-là, Guy Mollet déclara : « Le parti socialiste unanime m'a autorisé à adhérer au Comité... Il est ainsi définitivement mis un terme aux dissensions qui s'étaient élevés à l'occasion de la C.E.D. Cette constatation dépasse le cadre des seuls partis socialistes. L'intégration européenne est redevenue aujourd'hui un facteur d'union. » Puis il fit cette observation d'une grande portée : « C'est la première fois que les syndicats de tous nos pays acceptent de participer, aux côtés des partis, à une action politique commune. » Il aurait pu en faire une autre : c'était la première fois que des hommes se regroupaient sur des objectifs de politique extérieure par-dessus les clivages de politique intérieure. La création du Comité annoncée à la même heure dans les six capitales fut accueillie par la presse comme un acte politique important, notamment en raison de l'adhésion des sociaux-démocrates allemands. La faille inquiétante qui affaiblissait le front socialiste en Europe et laissait subsister un doute sur l'avenir de l'Allemagne était maintenant comblée. Les séquelles psychologiques de l'accident de la C.E.D. allaient peu à peu s'effacer. Enfin, la détermination affirmée conjointement par tant d'hommes que rien n'associait d'ordinaire frappa les esprits. L'opinion en faveur de l'Europe, qui était dans une très large mesure majoritaire dans les six pays, les sondages le montraient, trouva une nouvelle raison d'espérer. Mais personne ne s'y trompa : ce n'était pas un nouveau mouvement européen qui venait de naître ni un parti politique fédéraliste, c'était une méthode d'action inconnue jusqu'alors qui s'affirmait avec résolution et optimisme, et qui avait à faire ses preuves. Parlant aux Anglais à la B.B.C., je dis le jour même : « N'oubliez pas l'existence du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. Vous en entendrez parler à nouveau sous peu! »

Par là, je ne voulais pas annoncer du bruit, mais des initiatives accompagnées d'explications publiques qui feraient bouger les organisations démocratiques de toute l'Europe. Le Comité par lui-même n'aurait de moyen d'agir et de se faire entendre qu'à travers ces organisations. Libre de toute sujétion vis-à-vis des gouvernements, il devrait fonctionner avec le minimum de ressources indispensables à la vie du petit secrétariat que j'installai avenue Foch dans l'appartement où le frère de Silvia m'avait cédé deux pièces. Ces ressources provenaient essentiellement des cotisations des organismes adhérents. Il était essentiel que le Comité restât un organisme léger, et je limitai son budget.

Notre budget était clair, chacun pouvait le lire. Mon action le serait aussi, tous seraient informés de mes démarches et consultés avant la décision, quel que fût le poids relatif de tel ou tel dans son pays ou en Europe. Compte tenu de la distance et des occupations multiples de ces hommes publics, c'était une gageure que d'obtenir un accord général sur une proposition, et plus encore de fixer le jour d'une réunion commune. J'y passai beaucoup de temps, mais ce temps consacré à des ajustements d'idées et de mots, et à des accommodements de dates n'était pas perdu. Il entretenait un courant d'informations ininterrompu entre des hommes qui eux-mêmes sillonnaient les régions d'Europe pour connaître l'opinion de leurs fédérations, des travailleurs et des électeurs de la base, et pour leur donner des consignes. Il fallait que nos réunions fussent soigneusement préparées et que le consensus fût très avancé lorsque les trente membres du Comité se retrouvaient pour une ou deux journées dans une capitale. En un si court laps de temps, on ne pouvait qu'achever de mettre au point un texte préalablement accepté dans ses parties essentielles. Le premier texte, comme tous ceux qui suivirent, fut préparé avenue Foch avec Kohnstamm et avec le fidèle Van Helmont dont l'aptitude à rédiger était grande, et de surcroît inlassable – et aussi parce que le sujet le commandait, en consultation avec les experts les plus éminents des questions nucléaires. Combien de versions en fîmes-nous, d'octobre à décembre 1955, je n'en ai plus le souvenir. Je puis seulement dire qu'il y en eut autant qu'il le fallait, c'est-à-dire un grand nombre pour tenir compte de toutes les observations justes que je recueillis au cours de mes voyages dans les capitales et à l'occasion de multiples échanges de lettres et de coups de téléphone qui nous submergeaient à Paris.

Le processus se renouvellerait ainsi chaque année une ou deux fois – il y eut en tout dix-huit sessions auxquelles auront participé au bout du compte plus de cent vingt personnes tenant continûment en haleine notre petite équipe. L'adoption et la publication de nos textes mis en forme de résolutions au cours de nos réunions plénières, si commentées par la presse fussent-elles et si

indispensables qu'elles eussent été pour orienter ou accélérer la politique européenne des gouvernements, ne constituaient que le jalon visible du travail du Comité dont l'influence s'exerçait, hors du regard des observateurs, par une action quotidienne à travers le vaste réseau de ses adhérents. Un groupe de plus de trente responsables de sept pays représentant vingt grands partis démocratiques et les dix centrales syndicales non communistes les plus puissantes, lorsqu'il lui arrive de partager une même conviction et de converger vers le même objectif, est une force morale considérable. Probablement seule l'idée d'une communauté pacifique de peuples pouvait réaliser ce regroupement, véritable préfiguration du milieu politique européen qui gèrera nos différentes démocraties comme une seule dans l'avenir. Il aura fallu pour que prenne vie ce milieu, que parcoureront à nouveau un jour les grandes tendances qui rivalisent pour le pouvoir, un patient apprentissage en commun des réalités européennes et un oubli exemplaire, chez tous ses participants, des querelles partisans. L'histoire du Comité est celle de l'ouverture et de l'amitié.

Les observateurs étaient toujours étonnés de voir des hommes qui se disputaient âprement le pouvoir dans leur pays se retrouver plusieurs fois par an en Europe autour de la même table, signer les mêmes textes, les défendre avec la même loyauté devant leur Parlement respectif ou dans leurs congrès syndicaux. Chez eux, ils passaient de l'opposition au gouvernement, de la minorité à la majorité sans que leur attitude au sein du Comité d'action fût affectée par ces changements. Deviendraient-ils ministre, président, chancelier, leur place leur resterait réservée et ils l'occuperaient à leur guise. Plusieurs d'entre eux, et non des moindres – Mollet, Brandt, Kiesinger, Nenni, Schmidt –, usèrent de cette faculté, faisant abstraction de leur titre et sans tirer parti du supplément de pouvoir momentané qu'ils avaient sur leurs collègues pour gagner quelque avantage politique. Pas plus, les leaders de l'opposition ne cherchèrent à embarrasser leurs rivaux. Or, ce consensus ne se réalisait pas sur les zones basses des compromis, mais sur des engagements d'agir publiquement et de changer le cours des choses. Ce qui, vu de l'extérieur, paraissait exceptionnel était normal au sein du Comité puisqu'on s'y réunissait précisément avec la volonté de se mettre d'accord et de décider ensemble.

Sans doute, chacun en adhérant au Comité avait souscrit d'avance à un objectif commun. Mais l'entente qui y régnait ne tenait pas seulement à une convergence d'idées, nos usages de travail aidaient tout autant au climat d'union. Lorsqu'il n'est plus sous les regards de l'opinion, lorsqu'il est assuré que ses propos ne seront pas publiés et que l'adversaire avec lequel il coopère ne les retournera pas contre lui, l'homme politique de bonne foi ne demande qu'à

contribuer à une action commune, sa nature positive le porte à l'accord. Je n'ai pas le souvenir de conflit entre des hommes ou de tension entre des partis au sein du Comité. Avant chaque réunion, Kohnstamm et moi avions rapproché, à force d'explications qui prenaient parfois plusieurs mois, les opinions différentes. Pour cela, nous disposions de notre capacité de conviction, mais surtout d'une règle dont la puissance est méconnue : la sincérité. Nos cartes étaient sur la table et chacun pouvait s'assurer que nous lui tenions le même langage qu'aux autres. S'il n'est pas toujours utile de dire tout à tous, il est indispensable de dire à tous la même chose. La confiance est à ce prix, et je n'ai jamais rien obtenu, ou du moins tenté d'obtenir, sans la confiance.

Il y avait davantage entre nous : l'amitié. Elle n'était pas donnée au départ et ne pouvait être la condition du succès du Comité. Mais elle s'installa peu à peu et devint un grand supplément de force. Vingt années de rencontres et de lutte solidaire créent entre les hommes les plus différents un lien personnel solide. Ce que ce lien a fait pour le maintien et le progrès de l'union européenne, seuls peuvent l'apprécier ceux qui l'ont ressenti au moment des choix difficiles. Il en existe maints témoignages publics et privés. Ceux de Brandt, de Heath, de Wehner, de Scheel, de Rumor entre autres ne me laisseraient plus de doute, si j'en avais jamais eu, sur l'utilité de l'action que nous avons menée avec le Comité.

Cette action débuta concrètement en janvier 1956. Elle se poursuivit pendant vingt ans. Elle eut des résultats que l'on peut mesurer aujourd'hui, d'autres dont on jugera mieux plus tard. Mais si je me retourne sur cette longue période, je la vois comme un morceau d'une seule pièce, je la ressens comme l'effort le plus tenace de ma vie, qui, Dieu sait, n'a pas manqué de continuité. Ce sont les circonstances qui m'ont attaché à une forme d'action obstinée dont je n'avais pas prévu la durée, mais dont je n'avais pas non plus sous-estimé la difficulté. J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises. Encore fallait-il proposer ces solutions et les faire appliquer. Avec le recul, je doute pour ma part que ce résultat eût été atteint sans l'autorité politique européenne que constituait le Comité d'action.

### **L'Euratom et le Marché commun**

La première session du Comité se tint à Paris le 18 janvier 1956 à l'institut Branting, à quelques mètres de l'hôtel de la rue de Martignac où dix ans

auparavant, presque jour pour jour, je mettais en route le plan de modernisation. Beaucoup de choses avaient changé dans le monde et en Europe, mais en France l'instabilité gouvernementale continuait à sévir. Après la dissolution de l'Assemblée décrétée par Edgar Faure en décembre, les élections avaient dégagé une majorité de centre gauche qui amena Guy Mollet à la présidence du Conseil. Pour quelques mois, Mendès France restera à ses côtés. Mais l'important était que le ministre des Affaires étrangères fût Christian Pineau et son secrétaire d'État Maurice Faure. L'un et l'autre étaient, comme le chef du gouvernement, convaincus de la nécessité de créer l'Europe rapidement; le premier, socialiste généreux, ancien déporté, était soucieux de faire entrer l'Allemagne dans une communauté pacifique; le second, jeune espoir du parti radical, exceptionnellement doué, allait révéler des capacités remarquables de négociateur. La durée favoriserait ce gouvernement – il fut le plus long de la IV<sup>e</sup> République – et permettrait de mener à bien une grande entreprise, les traités de Rome, et d'en amorcer une autre, la décolonisation qui doit beaucoup au courage de Gaston Defferre. L'équipe française était constituée avec un exceptionnel bonheur : Marjolin auprès de Pineau, Vedel et J. François-Poncet auprès de Maurice Faure, et, directement auprès de Guy Mollet, un jeune normalien de grande valeur qui avait fait ses preuves à la commission constitutionnelle de l'Assemblée de la Communauté : Émile Noël fut à Maignon un intermédiaire précieux. Depuis lors, nous le retrouverons appliqué avec autant de ténacité que de modestie à mettre de la rigueur dans la structure des institutions communautaires et de la souplesse dans leur fonctionnement.

A Bruxelles, Gaillard demeurait le chef de la délégation française à la conférence issue de Messine <sup>1</sup> et présidée par Spaak. Cette conjonction d'hommes de valeur, également convaincus, était une chance nouvelle donnée à l'Europe. Il fallait en tirer rapidement profit, et, une fois de plus, faire porter l'effort sur un point limité et décisif. Le texte sur lequel je m'étais assuré qu'un accord unanime se dégagerait au sein de notre Comité appelait les gouvernements à réaliser rapidement Euratom :

« L'action est urgente, affirmait la résolution, si l'Europe ne veut pas laisser passer sa chance.

« L'industrie nucléaire, productrice d'énergie, sera inévitablement à même de fabriquer des bombes. Pour cette raison, les aspects politiques et les aspects économiques de l'énergie atomique sont inséparables. La Communauté européenne doit développer l'énergie atomique à des fins exclusivement pacifiques. Cette option exige un contrôle sans fissures. Elle ouvre la voie à un contrôle général à l'échelle du monde.



« Afin que les mesures nécessaires soient prises rapidement, nous sommes convenus de soumettre la déclaration ci-jointe à l'approbation parlementaire en Allemagne, en Belgique, en France, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, et d'inviter nos gouvernements à conclure sans délai un traité conforme aux règles qui y sont exposées. »

La déclaration qui suivait demandait la création d'une Communauté sur le modèle de la C.E.C.A. La Commission qui en serait l'organe exécutif aurait la propriété exclusive des combustibles nucléaires produits ou importés et elle en contrôlerait l'usage de bout en bout. Elle serait seule habilitée à négocier et conclure les accords avec les pays tiers. La responsabilité des règles de sécurité lui incomberait. Cette construction allait dans le sens des travaux des experts de Bruxelles, et si l'on pouvait faire confiance à l'imagination additionnée d'Armand et d'Uri, au génie du technicien et à celui de l'économiste, il était nécessaire de rappeler les deux exigences qui ont assuré les progrès de l'Europe : un cadre institutionnel et des échéances. Les meilleurs projets restent sans force si on ne les dote pas des instruments de la décision et d'un calendrier. La conférence intergouvernementale avait besoin d'être poussée par une volonté politique pour franchir le pas devant lequel l'Europe hésitait depuis 1950 : la délégation de souveraineté. Les gouvernements lui eussent-ils donné le mandat si les parlements ne les y avaient invités fortement? Et les parlements eux-mêmes en eussent-ils pris l'initiative si des membres du Comité d'action ne s'étaient engagés à déposer sans délai sur les bureaux des Assemblées une résolution commune?

Ce jour-là, dans le décor baroque de la salle Branting, la première manifestation concrète de la relance européenne s'affirma publiquement sur le seul projet qui pût alors réunir l'accord des Européens. Autour de la table, siégeaient une trentaine d'hommes investis de la confiance de leurs partis et de leurs syndicats, certains placés au gouvernement de leur pays. Parmi eux, Guy Mollet, Fanfani, Malagodi, La Malfa, Lefèvre, Buset, Romme, Burger, Ollenhauer, Wehner, Furler, Maurice Faure, Pleven, Bothereau, Cool, Freitag... Tous souscrivaient à l'objectif du Comité :

« Le développement de l'énergie atomique à des fins pacifiques ouvre la perspective d'une nouvelle révolution industrielle et la possibilité d'une transformation profonde des conditions de travail et de vie.

« Nos pays, ensemble, sont capables de développer eux-mêmes une industrie nucléaire. Ils forment la seule région du monde qui puisse se mettre au niveau des grandes puissances mondiales. Mais, séparément, ils ne peuvent rattraper

leur retard, conséquence de la désunion européenne. »

Si le projet d'Euratom faisait l'unanimité au sein du Comité, c'est qu'il bénéficiait alors de la convergence de préoccupations complémentaires. Les Français y voyaient une garantie d'indépendance énergétique accrue par un effort commun, et les Allemands une chance de rentrer dans l'âge nucléaire par la voie pacifique. Cette voie était, pour les amis d'Ollenhauer, la condition expresse de leur accord et dans une large mesure la justification de leur présence au Comité. Comme eux, je pensais que la propriété et le contrôle par Euratom des matières fissiles étaient essentiels. Pour la plupart des Français, une communauté de l'énergie atomique était une idée claire et distincte – et une communauté économique, une nébuleuse. Pour une partie des Allemands, en revanche, le Marché commun était le seul concept dynamique de la relance qu'il fallait payer du prix d'Euratom et de son dirigisme. Nous n'avions donc pas le choix alors, la percée européenne se ferait par l'atome pacifique. Le Marché commun suivrait naturellement, et c'est pourquoi nous en avons renvoyé l'examen à une session ultérieure. A Bruxelles, les travaux du Comité Spaak faisaient avancer les deux projets d'un même pas, mais je pensais qu'il fallait accélérer la création d'Euratom. Tout fut mis en œuvre pour que notre résolution fût discutée et votée par les six Parlements. En juillet, c'était chose faite. L'Assemblée nationale française avait, pour cette occasion, été le théâtre d'un événement exceptionnel : Louis Armand et Francis Perrin, à la demande du gouvernement, s'étaient exprimés à la tribune, et l'on n'est pas prêt d'oublier, au palais Bourbon, les interventions éblouissantes de ces deux invités d'un moment qui inauguraient ainsi une tradition parlementaire heureuse dans son principe, rare dans son application.

C'est au cours de cette séance que j'entendis Guy Mollet faire une déclaration qui pèserait lourdement sur l'avenir de l'Europe : « Euratom ne sera pas un obstacle à une éventuelle décision française de fabriquer des armes nucléaires. » Sur ce point, les socialistes français se séparaient des socialistes allemands. Ces derniers n'en furent que plus exigeants et, en octobre, Ollenhauer écrivit au ministre des Affaires étrangères von Brentano : « Mon parti, pour des raisons de sécurité, considère comme absolument indispensable le contrôle sans fissure de l'utilisation des matières fissiles sur la base du droit de propriété de ces matières par Euratom. La réalisation d'Euratom, que mon parti et moi jugeons urgente et nécessaire, serait remise en question par nous si elle ne se faisait pas sur la base d'un contrôle sans fissure exigé par la résolution du comité Monnet. » Mais le gouvernement de Bonn était divisé. Strauss et Erhard bloquaient les entretiens sur Euratom à Bruxelles dans l'attente de négocier des accords bilatéraux avec

les États-Unis, attente qui se révéla vaine à la suite d'un voyage de Strauss à Washington. Alors, seulement, Adenauer put imposer à ses ministres et à l'industrie allemande ses vues sur la propriété et le contrôle des matières fissiles, et au début de novembre il vint à Paris se mettre d'accord avec Guy Mollet. Cet accord était d'autant plus urgent que quelques mois auparavant, Eisenhower avait décidé d'offrir à l'Europe vingt tonnes d'uranium 235 pour les usages industriels pacifiques. Seule, la mise sur pied rapide d'Euratom apportait une chance de substituer au contrôle international qui serait imposé en contrepartie de ce don un contrôle purement européen préservant l'indépendance de la nouvelle Communauté. Toute cette bataille serait difficile, mais j'estimais qu'il fallait l'engager pour que l'Europe prît conscience de son identité et affirmât sa souveraineté.

Un événement considérable s'était produit dans le cours de l'été. Le 26 juillet 1956, Nasser déclarait sans préavis: « La Compagnie universelle du canal de Suez n'existe plus depuis aujourd'hui. Le canal est désormais à nous, et bien à nous. » Dès cet instant, tout le système circulatoire mondial était à la merci du blocage d'une de ses artères vitales et une menace constante pesait sur nos importations de pétrole. Le 19 septembre, le Comité réuni à Paris prit la résolution suivante :

« L'approvisionnement en énergie de l'Europe occidentale conditionne le progrès ou la décadence de nos pays. Aujourd'hui, l'Europe occidentale importe le cinquième de l'énergie qu'elle utilise. D'ici dix ans, ces importations s'élèveront au tiers de ses besoins. La plus grande partie de ces importations est du pétrole du Moyen-Orient.

«Une telle dépendance engendre l'insécurité et des risques permanents de conflits. Entre pays industriels et pays sous-développés, elle nuit à l'établissement de la collaboration qui est indispensable pour libérer de leur détresse les masses déshéritées du monde. La possibilité de faire pression sur l'Europe occidentale avec le pétrole du Moyen-Orient s'oppose au développement de relations pacifiques entre l'Europe occidentale, l'Afrique et l'Asie, aussi bien qu'entre l'Est et l'Ouest...

« Ensemble, en développant et en unissant leurs ressources, nos pays peuvent parvenir à produire de l'énergie atomique à temps et en quantités suffisantes pour maintenir dans les limites raisonnables leurs importations de pétrole et de charbon. »

Cet avertissement allait être entendu sur le moment, puis il serait oublié pendant quinze ans, tant il est vrai que les hommes ne prennent de grandes

décisions que lorsque la crise est à leur porte. La crise de Suez serait le premier révélateur d'une situation dangereuse pour l'équilibre du monde, et, mieux que tous les arguments, la paralysie qui frappa les transports en Europe rendit sensible à l'opinion la commune fragilité de nos pays industriels, et la nécessité pour eux d'agir solidairement. Le Comité demandait donc aux gouvernements de conclure rapidement le traité d'Euratom et de le faire ratifier avant la fin de l'année. Mais il fallait de plus, puisque les circonstances nous aidaient, anticiper l'action et y associer toutes les forces intéressées en leur fixant des objectifs concrets. L'expérience m'avait enseigné que cette méthode permettait de mobiliser d'immenses capacités latentes qui ne se mettent en mouvement que lorsqu'on leur propose un point de convergence à la fois réaliste et ambitieux: ç'avait été le cas pendant la guerre de 1914 pour les transports maritimes, en 1942 pour le *Victory Program*, et en 1946 pour le plan de modernisation. Les efforts dispersés et hésitants prennent une signification et un élan nouveaux quand on les intègre dans une même vue d'ensemble. La conquête d'une forme d'énergie nouvelle pouvait être la grande entreprise collective des Européens décidés à vivre mieux et à vivre indépendants. Encore devait-on leur proposer un but précis et des étapes. En conséquence, le Comité proposait que les ministres européens chargeassent trois personnalités éminentes de leur soumettre un rapport répondant à ces questions.

Le mois suivant, ces trois personnalités, auxquelles nous avions donné le nom de « Trois Sages », étaient désignées par les ministres : Armand, Etzel et un atomiste italien, Giordani. L'enquête qu'ils menèrent pendant six mois et qui les conduisit aux États-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne, aboutit à un document d'une densité et d'une clarté remarquables dont la lecture reste instructive vingt ans après. Les événements allaient d'ailleurs rapidement confirmer le sens que nous avions donné à leur mission. L'opération franco-britannique sur le canal de Suez le 5 novembre, les menaces de Boulganine et le désaveu d'Eisenhower qui mirent fin aussitôt à l'aventure laissèrent à l'Europe désunie le sentiment humiliant de sa précarité économique et politique. L'ère des entreprises lointaines et séparées, du règlement des problèmes par la force serait bientôt définitivement close. Il n'y aurait pour les Européens de prestige, d'indépendance et de progrès que dans l'unité fondée sur l'effort commun. Armand suggérerait que l'on élevât une statue à Nasser, le fédérateur européen. C'était une boutade. Le fédérateur ne porterait pas le nom d'un homme, c'était toujours la même puissance abstraite, multiforme, qui s'impose à tous les hommes: la nécessité.

La nécessité guidait aussi les travaux des négociateurs qui, dans leur château de Val-Duchesse à Bruxelles, avançaient pas à pas dans l'élaboration des traités. Le rapport Spaak avait beaucoup simplifié les perspectives et, sous la plume d'Uri, le catalogue des vœux de Messine s'était ordonné autour de deux projets principaux, le Marché commun et l'Euratom. L'un et l'autre se trouvaient liés en quelque sorte par les intérêts contraires qui s'attachaient à chacun d'eux. Les Français se laissaient traîner sur le chemin du Marché commun qui leur semblait semé de pièges. Mais ils étaient tentés par Euratom, dans lequel beaucoup d'Allemands voyaient au contraire un instrument de tutelle posé sur leur industrie. Pour ces raisons, qui apparaîtraient par la suite illusoires, les deux négociations allaient parallèlement et je compris que la signature des deux traités ne pourrait être séparée. Euratom attendrait l'accord sur le Marché commun que la France voulait entourer d'exceptions en sa faveur. Ni la capacité ni la bonne volonté de Maurice Faure et de Marjolin ne pouvaient être mises en doute, mais c'est la France tout entière qui manquait de confiance en elle. Comme pour la C.E.C.A., elle s'exagérait les disparités des conditions de production et notamment des charges sociales dont elle se croyait victime. Assurément, la situation de sa monnaie était préoccupante, mais les mesures de protection qu'elle réclamait paraissaient exorbitantes. Seules les demandes d'inclusion de l'agriculture et des territoires d'outre-mer se révélèrent plus tard bénéfiques. Chaque problème était hérissé de difficultés techniques, mais au début de 1957 il ne manquait plus que la volonté politique pour aboutir.

Allait-on laisser passer l'occasion, c'était mon inquiétude que je communiquai aux membres du Comité dont le rôle allait être décisif. « A plusieurs reprises, leur dis-je, nous avons fait ensemble l'expérience qu'un décalage de quinze jours dans une conférence des ministres signifiait un report de deux mois pour les négociations. Le même enseignement vaut pour la ratification. » Or, une échéance menaçante se dressait devant nous, celle du 6 juillet, clôture du Bundestag avant les élections générales de septembre en Allemagne. Chaque jour perdu venait grandir la tentation des socialistes du S.P.D. de durcir leur opposition et tout au moins de s'abstenir. Ne pas laisser un instant de répit à Mollet et à Adenauer, harceler leurs ministres Maurice Faure et Hallstein, faire appel à l'influence de Noël, d'Etsel et de bien d'autres, fut ma préoccupation constante. Placés en face d'une responsabilité claire, qui était en quelque sorte inscrite sur le calendrier, ils ne se déroberent pas. Il leur fallut du courage, mais cette vertu n'est pas celle qui manque le plus aux hommes politiques : devant l'obstacle, leur tempérament combatif se réveille. Encore faut-il leur rendre

l'obstacle visible et inévitable, et leur montrer qu'à vouloir gagner du temps ils risquent de perdre tout, y compris leur pouvoir. L'exemple de la C.E.D. était encore présent aux esprits, il ne serait pas perdu.

A Bruxelles, les experts avançaient dans la rédaction de textes minutieux, pleins de précautions et d'audaces à la fois qui devaient se révéler les unes et les autres très efficaces, comme le voulaient leurs auteurs, selon l'usage que les hommes en feraient. Je ne me suis jamais demandé si les traités de Marché commun et d'Euratom auraient pu être différents et meilleurs. Je crois qu'ils correspondaient à tout le possible du moment, et sans doute à la sagesse de l'époque pour laquelle ils ont été conçus – du moins, je ne pouvais que faire confiance aux Européens les plus capables et les plus convaincus de leur génération. L'oeuvre qu'ils ont imaginée a pu décevoir l'exigence des fédéralistes, mais ses équilibres ont résisté à toutes les épreuves. La clé de voûte en est le dialogue constant qu'elle organise entre les institutions nationales et les institutions communes dont les objectifs sont liés et qui ne peuvent plus avancer que solidairement dans les vastes perspectives ouvertes à l'Europe.

Ce dialogue inséparable de la décision est l'essence même de la vie communautaire et fait son originalité parmi les systèmes politiques modernes. Si l'usage a montré que le pouvoir de décider avait été insuffisamment transféré au niveau européen, il appartient aux hommes d'aujourd'hui de compléter ce que ceux d'hier n'ont pas osé proposer à des parlements incertains. En 1957, Spaak ne pouvait être plus habile, Uri plus imaginatif, Hallstein et Maurice Faure plus courageux. Il fallait aussi et surtout qu'Adenauer et Mollet exerçassent leur autorité. Ils le firent d'homme à homme, et en février tout était mûr. La France entrerait dans le Marché commun avec ses territoires d'outre-mer, Euratom serait propriétaire des matières fissiles. Le problème de la Sarre était définitivement réglé. Les traités furent signés à Rome le 25 mars.

Il fallait gagner la course contre le temps. Le Comité réuni au début de mai lança un appel aux gouvernements pour que les ratifications eussent lieu avant les vacances. Les commissions parlementaires se mirent au travail et, à nouveau, je fis appel à l'ingéniosité de Blamont qui avec maîtrise et discrétion accéléra les processus. Le 22 juin, j'étais à Bonn avec Kohnstamm. Ollenhauer hésitait encore sur l'intérêt du S.P.D.: « Peut-être vaudrait-il mieux renvoyer le débat au prochain Bundestag, à l'automne, me dit-il. Nous aimerions que les Français s'engagent les premiers. » « Ce serait une terrible erreur, répondis-je. Il faut que les institutions soient en place au début de 1958, et il va être bientôt trop tard. » Je voyais le risque d'une abstention des socialistes allemands. « Les socialistes français, ajoutai-je, vont pour la première fois voter à l'unanimité un traité

européen. Les ratifications française et allemande doivent être quasi simultanées. – C'est bon, dit Ollenhauer, nous allons nous engager nous aussi. » Il lui fallait pour cela beaucoup de courage. Le 5 juillet, il faisait voter son parti avec le C.D.U., le parti allemand et une fraction des libéraux. Cette date est celle d'un grand événement dans l'histoire de l'Europe. La lourde menace du schisme allemand s'éloignait, et c'est pour ainsi dire tout entière que l'opinion d'un pays trop longtemps incertain venait de se décider en faveur du lien occidental. La réconciliation franco-allemande était scellée dans toutes ses parties.

Quelques jours après, le débat s'ouvrait à l'Assemblée nationale française sur deux excellents rapports, celui de Savary pour le Marché commun, dont la conclusion était nette: « L'option n'est pas entre la Communauté et le *statu quo*, mais entre la Communauté et la solitude », et celui de July pour Euratom. Ce dernier avait en main le rapport prophétique des Trois Sages qui confirmait, chiffres à l'appui, les perspectives tracées par le Comité : « L'état de dépendance où se trouve l'Europe à l'égard du Moyen-Orient, y lisait-on, ne peut que s'aggraver... Au fur et à mesure que les importations de pétrole se développeront, les tentations d'exercer par ce moyen une pression politique se feront plus vives. Non seulement une interruption dans les livraisons de pétrole, si elle intervenait dans quelques années, risquerait de devenir pour nous une calamité économique, mais on sait, d'un point de vue plus général encore, combien la dépendance excessive des pays puissamment industrialisés à l'égard des régions instables peut entraîner des troubles graves dans le monde entier. Il est donc indispensable que le pétrole ne soit qu'un facteur d'expansion industrielle et ne devienne pas une arme politique. Ce résultat ne pourra être obtenu que par la mise en œuvre d'une nouvelle source d'énergie en Europe. » Une telle clairvoyance fait peser une lourde responsabilité sur ceux qui, dédaignant l'avertissement dont nous mesurons aujourd'hui le prix, se préparaient déjà à entraver l'essor d'Euratom.

Le débat fut sérieux et sans passion, et le vote plus favorable que prévu. Peu de voix manquèrent chez les indépendants-paysans qui escomptaient les débouchés que le Marché commun ouvrait à l'agriculture française. Le vote négatif de Mendès France ne me surprit pas. Ne l'avais-je pas entendu dire dans un débat préliminaire: « Il ne faut pas que la France soit victime d'un traité. Une démocratie abdique en s'abandonnant à une dictature interne, mais aussi en déléguant ses pouvoirs à une autorité extérieure. L'Europe véritable ne peut se faire que par le redressement de la France. » Il entraînera une partie des radicaux. Les gaullistes voteront, à l'appel de Triboulet, « contre l'Europe de Jean Monnet ». L'appoint des communistes et des poujadistes ne fournit que 239 voix à l'opposition. La majorité européenne réunit 342 voix.

Nous nous retournâmes vers l'Italie qui ouvrit le débat *in extremis*. Le 30 juillet, la Chambre votait par 311 voix contre 144 et 54 abstentions. Les démocrates-chrétiens, les libéraux, le parti républicain, les socialistes de Saragat formèrent la majorité. Les socialistes de Nenni, qui alors ne faisaient pas partie du Comité d'action, avaient voté pour Euratom, mais s'étaient abstenus sur le Marché commun. L'adhésion des autres pays n'était plus qu'une question de mois: la Chambre belge approuve le 19 novembre par 174 voix contre 4, et celle du Luxembourg le 26 novembre par 46 voix contre 3. Aux Pays-Bas, la Deuxième Chambre des États généraux en octobre, puis la Première en décembre, avec de larges majorités, clôturèrent le processus de ratification. Partout, les Sénats ont confirmé le vote des Assemblées: les traités jouissent d'un large consensus démocratique. Tous les partis représentés au Comité d'action ont voté conformément à leur engagement. Cet engagement, nous allons le renouveler pour que les textes entrent dans la réalité.

Je m'attachai alors avec un succès inégal, mais avec autant d'énergie, à la solution de plusieurs problèmes qui, à mes yeux, étaient la condition d'un bon départ des communautés nouvelles. Le premier était le choix des hommes. Nous n'avions pas livré et gagné une si dure bataille pour remettre les institutions entre des mains incertaines. Ces institutions étaient en apparence économiques et techniques, mais leurs objectifs étaient politiques. J'écrivis à Adenauer et je vis Gaillard, devenu chef du gouvernement, pour m'assurer qu'ils nommeraient des hommes compétents et résolus à agir, à commencer par les présidents – chose qui ne va pas toujours de soi, selon mon expérience et à laquelle j'ai dû maintes fois veiller pour éviter des choix de facilité et de complaisance. Cette fois-ci, la sagesse prévalut et nous n'eûmes pas de peine à nous mettre d'accord sur les noms de Hallstein et d'Armand. Le prestige du Marché commun et de l'Euratom était établi dès le départ. La désignation de Marjolin, de Rey, de Mansholt, confirma cette impression. Sur le second problème, j'eus moins de chance. Une fois de plus, je m'efforçai de faire partager ma conviction que tous les services des Communautés devaient être réunis dans un lieu unique, et qu'il fallait donner à ce lieu un statut européen. En 1952 on l'a vu, je n'avais pu éviter le démembrement des institutions de la C.E.C.A. entre Luxembourg et Strasbourg, et l'inconvénient pratique en était sensible. Quel ne serait pas cet inconvénient si les nouvelles institutions habitaient d'autres lieux et surtout quel préjudice causerait à la Communauté européenne son image fragmentée? A l'inverse, le moment semblait venu de lui donner la dimension et le statut d'une capitale en soi, sortie du sol comme l'Europe sortait de l'histoire, neuve et d'un seul tenant.



A la commodité, s'ajouterait le symbole unitaire.

En novembre, les membres du Comité s'engageaient à intervenir auprès de leurs gouvernements respectifs afin qu'ils décident: 1° de réunir en un même lieu les institutions de la Communauté du charbon et de l'acier, celles du Marché commun et celles de l'Euratom; 2° de constituer le siège en « District européen géré par les institutions communes; 3° de choisir un lieu dont l'accès soit facile pour tous... Le Comité ne suggérait aucun lieu, et je m'interdisais non seulement d'exprimer une préférence, mais d'en avoir même une. C'eût été le moyen certain d'affaiblir la position de principe que je ne cessais de défendre. Je ne pouvais malheureusement empêcher que d'autres pensent en termes d'intérêts locaux et me soupçonnent de projeter des exclusives. L'affaire devint tout à fait confuse en janvier 1958 lorsque les ministres se mirent d'accord sur le principe du siège unique, mais ne purent s'entendre sur le choix du lieu. Déçus, les membres belges sortirent quelques mois du Comité en me cherchant une mauvaise querelle. Qu'y pouvais-je, si le Luxembourg voulait à la fois garder la C.E.C.A. et ne pas perdre son âme, selon l'expression de Bech qui craignait une seconde invasion européenne? Bruxelles hébergea les nouvelles institutions. La dispersion était dès lors inévitable et les vœux répétés du Comité, comme ceux de l'Assemblée parlementaire se heurtèrent aux murailles des situations acquises. Je ne regrette pas d'avoir passé beaucoup de temps à défendre le District européen. Quand les bâtisseurs reviendront, ils en retrouveront les plans et en choisiront le lieu.

Quand on entreprend une action, il ne faut pas se demander si elle va réussir – c'est une hypothèse que je ne discute plus dès que je suis décidé; la discussion a eu lieu avant, elle m'a conduit à la certitude et à l'action que je ne peux séparer. Lorsque Gaillard, se souvenant des efforts de stabilisation que nous avions menés ensemble dix ans auparavant, me consulta en décembre 1957 sur les possibilités de remédier au déséquilibre des finances françaises, et d'abord au déficit de la balance extérieure, j'eus des entretiens approfondis avec Baumgartner, Marjolin et Schweitzer qui conclurent à la nécessité d'un effort considérable et d'une aide immédiate des instances monétaires internationales et du gouvernement des États-Unis. Telles étaient les conditions du rétablissement dont dépendrait ensuite la capacité de la France d'affronter l'ouverture du

Marché commun. Gaillard et son ministre des Finances, Pflimlin, étaient lucides et courageux. Personne n'eût pu faire mieux qu'eux dans une situation qu'avait déjà déserté la confiance publique. Ils avaient en héritage l'inflation, la fuite des capitaux, les déficits des paiements qui venaient de loin, mais ne pouvaient aller plus loin. Il fallait les aider à arrêter cette menace qui pesait sur la France et par voie de conséquence sur l'Europe. J'acceptai donc d'aller aux États-Unis négocier une aide immédiate, non sans avoir obtenu la mise en œuvre d'un plan de rigueur en France à défaut duquel ma mission serait vouée à l'échec. Cette mission difficile et extrêmement complexe eut lieu en janvier 1958. J'y engageai beaucoup de mon crédit et si elle aboutit à une aide inespérée de plus de six cents millions de dollars, elle n'évita pas quelques mois plus tard l'effondrement de la IV<sup>e</sup> République menacée sur un autre front. Du moins, permit-elle au régime qui lui succéda de n'avoir pas à faire face à une terrible échéance. Elle lui donna le temps de rétablir les conditions de la confiance.

En annonçant le résultat de ma mission à Washington, le 30 janvier, je déclarai aux Américains : « Écoutez-moi : à partir de maintenant les Français, les Italiens, les Belges, les Néerlandais et les Luxembourgeois que vous accueillerez ici ne viendront plus simplement comme des représentants de leur propre pays. Tous, ils ont commencé à devenir et ils deviendront de plus en plus ce qu'ils ont été jusqu'à présent seulement dans le domaine culturel : des Européens. » Si je revenais sans cesse à mon objectif principal, c'est parce que la nature même des problèmes ne les laissait plus enfermer dans le cadre national. L'Europe n'était pas une dimension imaginée, mais la dimension réelle des phénomènes économiques, et l'on en prendrait conscience peu à peu à travers les crises. Pour l'instant, la France était la première touchée, mais il n'était pas trop tôt pour prévoir des mécanismes régulateurs à l'échelle de l'Europe. En mars 1958, je fis part à Gaillard de mes réflexions. « L'objectif, lui écrivais-je, serait la création d'un marché financier et monétaire européens, avec une banque et un fonds de réserve européen, l'utilisation en commun d'une partie des réserves nationales, la convertibilité des monnaies européennes, le libre mouvement des capitaux entre les pays de la Communauté, enfin l'établissement d'une politique financière commune. »

Il n'y a pas d'idées prématurées, il y a des moments opportuns qu'il faut savoir attendre. Le Fonds de réserve européen accédera à la conscience des chefs d'État et de gouvernement au sommet de 1972, après quatorze ans de progressions à travers les résolutions du Comité qui en demanda obstinément l'examen et en

proposa les plans. Ces plans, étudiés par Marjolin, Uri, Delouvrier, Triffin, retenaient l'attention des hommes responsables qui pouvaient les différer, mais non les éluder. En 1961, Pierre Drouin, pénétrant observateur, écrivait à leur propos : « L'expérience a prouvé que la plupart des idées ainsi lancées par le Comité d'action cheminent parfois longtemps, mais finissent par déboucher sous une forme ou une autre sur le terrain des réalités. » Ce cas en résume bien d'autres qui furent traités pendant les premières années du Comité dans le dessein de poser des jalons sur la route que suivraient tôt ou tard les Communautés de leur propre mouvement ou par la volonté des gouvernements.

La Communauté était bien partie, mais la France qui avait fortement contribué à son lancement se voyait précipitée dans un drame national que ses pouvoirs publics ne pouvaient conjurer. En quelques jours, les événements qui révolutionnaient l'Algérie emporteront à Paris un régime affaibli et constitutionnellement inapte à éviter et à supporter les accidents graves. La démission était devenue le recours habituel des gouvernements en face des difficultés et des épreuves de force. La possibilité d'échapper aux trop lourdes responsabilités, s'additionnant avec le risque permanent d'être mis en minorité par une Assemblée qui n'engageait pas pour autant son existence, faisait de l'instabilité ministérielle un véritable système politique: la crise était le mode de règlement le plus naturel et le plus facile des problèmes qui exigeaient du courage, règlement par défaut évidemment. C'est pourquoi lorsque de Gaulle, après avoir pris le pouvoir en juin 1958, proposa le vote par référendum d'une Constitution assurant la stabilité du pouvoir exécutif, je vis là un grand avantage pour notre pays non seulement pour la solution du problème algérien qui le divisait, mais aussi pour la poursuite des entreprises de progrès dans lesquelles il était engagé dans les domaines intérieur et extérieur.

En effet, le régime qui avait été ébranlé par la perte de l'Indochine et n'avait pas supporté les menaces de sécession en Afrique du Nord pouvait en revanche être crédité de succès exceptionnels dans la modernisation du pays et son ouverture au monde. Il était nécessaire de consolider ces succès et je décidai de voter oui au référendum du 9 septembre sur la nouvelle Constitution. Je donnai les raisons de mon choix dans un article que *Le Monde* publia dès le début de la campagne référendaire:

« Le vote que va émettre chaque Français pour ou contre la Constitution vient en effet à un moment où notre pays est plus apte à se renouveler qu'il ne l'a été depuis cinquante ans.

« La III<sup>e</sup> République était tombée, lors de la défaite de 1940, au terme d'une période où la France, saignée par la Première Guerre mondiale, donnait de multiples signes de vieillissement : la population décroissait, les producteurs cherchaient leur sécurité dans la protection de l'État, la production stagnait, les Français avaient perdu confiance dans l'avenir.

« Au contraire, la faillite politique de la IV<sup>e</sup> République trouve la France en pleine renaissance: sa jeunesse se manifeste par l'augmentation de la population, par la révolution industrielle et agricole qu'elle accomplit en rattrapant enfin l'avance prise par les autres nations modernes, les producteurs cherchent leur avenir dans l'expansion. Cette rupture avec le passé, c'est aussi la réconciliation entre la France et l'Allemagne, et le commencement d'une Europe unie où la France et les Français trouvent des perspectives nouvelles.

« Cette adaptation au monde moderne, chaque citoyen, en votant, doit d'abord décider si son acte doit la hâter, ou, au contraire, la retarder.

«Pour assurer cet avenir, il faut aujourd'hui mettre fin à la crise algérienne et instaurer la stabilité et l'autorité gouvernementales. Ces deux impératifs sont liés. »

J'expliquai longuement ensuite les garanties que la Constitution nouvelle apportait à la continuité du travail gouvernemental. Quelques années plus tard, cette Constitution sera modifiée et complétée par l'élection du président de la République au suffrage universel. Là encore je votai oui à une mesure qui tendait à donner au pouvoir exécutif une légitimité plus grande. Les décisions qu'appelait la construction de l'Europe en seraient facilitées. Il faut que l'autorité soit bien établie pour déléguer la souveraineté.

La France, ayant retrouvé le souffle de la confiance après des mesures monétaires judicieuses et courageuses, ne se cabra pas devant l'obstacle. Le mérite en revint au général de Gaulle et au ministre des Finances qu'il avait choisi, Pinay, conseillé par Rueff. Bien mieux, il apparut qu'on s'était exagéré les difficultés que provoquerait l'ouverture du Marché commun. Dès novembre 1959, le Comité invitait les gouvernements à accélérer les étapes du traité: «Déjà de divers côtés, des voix s'élèvent, demandant que la période transitoire du Marché commun soit raccourcie de douze à six ans et qu'il doit donné vie aux dispositions essentielles du traité, formulées dans celui-ci en termes généraux qui prescrivent la réalisation de politiques économiques communes dans divers

domaines. » Puisqu'il était possible de presser le pas, il était nécessaire de le faire non seulement pour hâter le développement des échanges entre nos six pays et du niveau de vie, mais aussi pour arriver au plus tôt au moment où la Communauté serait en mesure de s'élargir et d'associer à sa prospérité d'autres pays d'Europe et d'Afrique. L'heure de la construction politique également en serait avancée. Ces deux objectifs allaient devenir les thèmes majeurs du Comité et l'essentiel de mon action.

<sup>1</sup> V. p. 473.

## L'union politique

### Vers la confédération

« Dans l'immédiat, quelles que soient l'urgence de l'union politique et l'importance des progrès déjà réalisés, il ne semble pas possible de brûler les étapes. L'unité politique de demain dépendra de l'entrée effective de l'union économique dans les faits de l'activité industrielle, agricole et administrative de tous les jours. » Cette vue empirique était celle du Comité en octobre 1958 et elle correspondait bien aux sages principes qui avaient inspiré la déclaration du 9 mai 1950. Alors que le Marché commun n'était pas encore ouvert et que les politiques communes restaient à imaginer, fallait-il suivre ceux qui réclamaient le passage immédiat à l'étape fédérale? Je ne le pensais pas et les membres du Comité estimaient eux aussi qu'il fallait continuer à avancer dans la voie si laborieusement tracée et si largement ouverte maintenant: « C'est au fur et à mesure que l'action des Communautés s'affirmera que les liens entre les hommes et la solidarité qui se dessinent déjà se renforceront et s'étendront. Alors, les réalités elles-mêmes permettront de dégager l'union politique qui est l'objectif de notre Communauté, à savoir l'établissement des États-Unis d'Europe. »

Aujourd'hui encore, cette déclaration garde tout son sens et s'il a pu nous arriver de l'oublier, les événements nous y ont ramenés. Est-ce à dire qu'il faut attendre le lent cheminement des solidarités de fait et s'en remettre aux évolutions mécaniques? Non, à coup sûr, et cela n'est pas écrit dans le texte de 1958. *Les réalités elles-mêmes permettront de dégager l'union politique.* L'idée est claire: l'Europe politique sera créée par les hommes, le moment venu, à partir des réalités. Comment avons-nous pu croire à plusieurs reprises que ce moment était venu et que les réalités étaient mûres, c'est une histoire pleine de malentendus, mais aussi de bonne volonté. Si l'Europe a été tirée dans plusieurs directions opposées par des hommes qui n'avaient pas la même idée de son destin, j'y vois beaucoup de temps et d'efforts perdus, mais rien qui contredise la nécessité de l'unir. Simplement, les philosophies et les méthodes étaient

différentes, et comme toujours ce sont les réalités qui auront le dernier mot. Ce dernier mot est en train d'être écrit, je crois, et il ressemble fort au tout premier, celui de 1950. Il se lit ainsi: délégation de souveraineté et exercice en commun de cette souveraineté déléguée. Je ne vois pas qu'on ait inventé autre chose depuis vingt-cinq ans pour unir l'Europe, en dépit de toutes les occasions de faire dévier le chemin.

Je n'ai jamais connu pour ma part qu'un seul chemin. Mais la durée du cheminement est incertaine. La construction européenne, comme toutes les révolutions pacifiques, a besoin de temps – le temps de convaincre, le temps d'adapter les esprits et d'ajuster les choses à de grandes transformations. Il y a aussi, toutefois, les circonstances qui bousculent le cours du temps et il y a l'occasion qui se présente à son heure: faut-il laisser passer cette heure sous prétexte qu'on ne l'attendait pas si tôt? La question s'était posée dès 1950 avec la décision brusquée du réarmement allemand, et nous avions alors saisi l'occasion pour tenter un progrès à partir de ce qui eût pu être un recul de l'intégration à peine commencée. L'affaire ne fut pas bien menée, on l'a vu. La Communauté de défense était prématurée sans doute, mais elle échoua surtout parce qu'elle traîna en longueur. En 1960, l'occasion revint par surprise lorsque le général de Gaulle fit le 5 septembre au cours d'une conférence de presse la proposition suivante: « Assurer la coopération régulière de l'Europe occidentale, c'est ce que la France considère comme étant souhaitable, comme étant possible, et comme étant pratique dans le domaine politique, dans le domaine économique, dans le domaine culturel et dans celui de la défense. » Le système comportait « un concert organisé régulier des gouvernements responsables », des organismes spécialisés subordonnés aux gouvernements, une Assemblée de délégués des parlements nationaux et, enfin, « un vaste référendum européen ».

Je m'interrogeai moins sur la valeur de ce système critiquable à bien des égards que sur la disposition d'esprit de son auteur. Sans doute, de Gaulle ne s'était pas écarté de ses idées coutumières: «Quelles sont les réalités de l'Europe? Quels sont les piliers sur lesquels on peut la construire? En vérité, ce sont les États..., les seules entités qui aient le droit d'ordonner et l'autorité pour agir... » Je ne m'étonnais pas non plus de l'entendre ironiser sur «certains organismes plus ou moins extra-nationaux». L'important à mes yeux était qu'il eût pris une initiative diplomatique et qu'il lui donnât de la solennité. Quelque réserve qu'on eût à faire sur son contenu, on ne pouvait plus ignorer cette relance de l'Europe à laquelle de Gaulle attachait son prestige. Il nous appartenait de tirer le meilleur parti de la situation nouvelle qui, à vrai dire, n'était pas tout à fait une surprise pour moi. A travers les conversations amicales que j'entretenais avec Couve de

Murville depuis l'époque d'Alger, je n'avais pas eu de peine à deviner que le moment d'un grand débat européen approchait. Je souhaitais qu'il ne fût pas celui d'une grande querelle.

Dès le 10 août, j'avais pris les devants auprès des membres du Comité. «Il est question, leur écrivais-je, de créer une autorité politique au niveau des chefs de gouvernement des six pays de la Communauté. Ce serait à mon avis un pas en avant important. Jusqu'à présent, notre Comité a appuyé la création d'une unité économique européenne et s'est gardé volontairement de prendre position sur la question de la forme d'une autorité politique. Il est évident que nous devons échanger des vues sur cette importante question avant de décider de l'attitude du Comité.» Je dois dire que la conférence de presse du 5 septembre ne facilita pas la tâche de persuasion que j'avais en vue, car elle contenait quelques jugements peu rassurants sur les institutions communautaires dont le rôle dans l'Europe des États serait ramené à celui d'organes de coopération subordonnés aux gouvernements. La forme autant que le fond de cette conférence provoqua dans l'opinion européenne une levée de boucliers. Pourtant, j'étais décidé à retenir les changements positifs que je décelais chez de Gaulle par rapport à ses attitudes antérieures.

L'Europe avait été pendant ses années d'opposition un des thèmes les plus constants des conférences de presse par lesquelles il se manifestait au public. Chaque fois, il évoquait le projet grandiose d'une Europe faite d'une juxtaposition d'États souverains, de l'Atlantique à l'Oural, auprès de laquelle la Communauté des Six avait petite apparence – aussi négligeait-il de l'attaquer, soin qu'il laissait aux hommes politiques se réclamant de lui. Mais lorsqu'il fut question qu'elle intégrât la défense, il la prit pour cible et du même coup me visa directement. C'était en novembre 1953 et je devins dans sa charge polémique l'«inspirateur», celui de juin 1940 à Londres, celui de 1943 à Alger et, à nouveau, celui d'une armée européenne apatride, chaque fois survenant «avec une panacée qui s'appelle la fusion ». Je crus devoir répondre publiquement parce que des moments honorables de l'histoire étaient dans ce discours tournés en dérision. «Les propositions du général de Gaulle, dis-je, reposent sur des notions périmées. Elles ignorent les leçons de l'histoire la plus récente. Elles font abstraction totale de toute l'expérience qui nous a montré, par une succession d'échecs, qu'il est impossible de régler les problèmes européens entre des États qui conservent leur pleine souveraineté.» Toujours est-il que ce titre



d'inspirateur me resta, et il ne me gêne pas. Cette querelle, qui n'alla pas plus loin, n'était pas de nature à altérer nos rapports personnels qui avaient été bons dans le passé et pouvaient le demeurer dans l'avenir pour le profit de l'Europe.

Or, je trouvais maintenant une évolution notable dans le ton et dans la pensée du personnage à nouveau investi de responsabilités. La diplomatie européenne s'était remise en mouvement et les réunions des ministres des Affaires étrangères, les visites de chefs d'État se succédaient tout au long de cette année 1960. Toutefois, la méfiance était revenue après le petit éclat de septembre qu'il fallait minimiser. Les rapports entre de Gaulle et Adenauer, qui devenaient excellents, ceux entre la France et l'Allemagne qui l'étaient démeurés, subirent un froid. Les Hollandais, les Italiens interrogeaient les diplomates français qui les rassurèrent: il n'était pas question de toucher aux Communautés existantes. Pour ma part, je m'efforçai de convaincre les membres du Comité que dans l'ouverture pratiquée par la France, nous pouvions faire passer un dispositif susceptible d'être ensuite déployé. Comme j'étais immobilisé par une opération au genou, c'est par une lettre que j'engageai le dialogue, tandis que Kohnstamm allait voir les uns et les autres. Cette lettre du 22 novembre 1960 portait un éclairage neuf sur les affaires européennes qui semblaient avoir pris tout à coup une dimension mondiale. Plusieurs événements, que je rappelais, montraient en effet que le Marché commun avait fait irruption sur la scène internationale. Face à lui, l'Angleterre avait constitué le groupe des Sept, petite zone de libre-échange dénommée E.F.T.A.<sup>1</sup>, et les États-Unis venaient de traverser l'Atlantique pour entrer dans l'Organisation européenne de coopération économique de la Muette qui s'appellerait l'O.C.D.E.<sup>2</sup>. Partout, les Six étaient confrontés à leurs responsabilités intercontinentales qui découlaient de leur succès rapide. L'accélération envisagée des étapes du traité de Rome apportait une démonstration éclatante du dynamisme du Marché commun. A l'intérieur, l'abaissement anticipé des droits de douane, à l'extérieur l'établissement immédiat d'un tarif commun vis-à-vis des tiers affirmaient la personnalité de la Communauté et appelaient la création de politiques économiques qui soient vraiment européennes – par exemple, la politique agricole que les Français étaient pressés de voir mettre en place.

Les conditions d'un progrès équilibré, mais aussi les difficultés de les réaliser simultanément étaient dans ces trois propositions : développer les Communautés, créer une structure politique, accueillir la Grande-Bretagne. Là

où beaucoup par excès de logique voyaient un nœud de contradictions, il y avait au contraire à mes yeux trois nécessités conjointes. Le Comité lutterait sans désespérer pendant des années pour qu'aucune ne soit sacrifiée au succès des autres, pour que les progrès politiques ne remettent pas en question le rôle des Communautés économiques ni ne laissent en dehors la Grande-Bretagne, et pour que l'adhésion de cette dernière ne soit pas échangée contre des résultats européens acquis ou des développements escomptés. Aux gouvernements, il eût été plus aisé, sur l'instant, de négocier une possibilité au prix de l'abandon d'une autre, et l'on verra que la France eût volontiers fait un pas politique s'il se fût accompagné d'un recul communautaire, tandis que les Pays-Bas eussent concédé beaucoup de leurs principes supranationaux à un engagement britannique sur le continent. Or, j'ai toujours pensé que la construction de l'Europe ne se ferait pas par des compromis intergouvernementaux : ces soi-disant échanges de bons procédés n'ont jamais de fin et ne satisfont personne. La recherche de l'intérêt commun n'exclut pas, au contraire, que chacun tienne compte de la position de l'autre, mais elle ne doit pas emprunter la voie du marchandage. Nous nous attachions à notre méthode qui consiste à déterminer d'abord ce qui est bon pour l'ensemble des pays réunis dans la Communauté, et à mesurer ensuite l'effort que tel ou tel aura à faire en particulier, sans rechercher, comme dans le passé, de vaines équivalences ponctuelles.

Avancer dans plusieurs directions à la fois n'impliquait pas que tout allât au même rythme; l'essentiel était que tout fût en mouvement, car l'Europe ne prendrait forme que dans l'action. Je fis part de mes réflexions à Adenauer dans une lettre du 21 novembre: «Je dois vous dire que ma crainte la plus grande aujourd'hui est que nous arrêtons notre marche en avant dans l'organisation de l'Europe pour discuter longuement de questions, importantes certes, mais qui ne devraient pas constituer de préalables à notre action : la question de l'O.T.A.N. doit-elle être réglée avant de poursuivre l'unification de l'Europe? L'Angleterre doit-elle faire partie des discussions politiques? Les propositions du général de Gaulle sont-elles de la «coopération», et non pas du «supranational»? C'est en progressant que nous apporterons les réponses, et d'abord sur le plan politique. Je pense que certaines des suggestions que vous avez discutées avec le général de Gaulle peuvent servir utilement au développement de l'Europe et que nous devons agir de suite et nous attacher à leur organisation concrète. »

La position que je prenais alors était personnelle et si j'en fis part aux membres du Comité dans une lettre quelques jours plus tard, je ne leur demandai

plus leur accord, mais leur opinion. Dans l'immédiat, je voulais convaincre Adenauer, qui s'interrogeait sur l'attitude à prendre à la conférence des Six prévue à Paris dans les prochaines semaines, qu'il ne fallait pas attendre pour agir que de Gaulle entrât dans de meilleures dispositions sur les problèmes atlantiques et européens. Bien plus, l'Allemagne devrait, avant la fin de l'année, se montrer compréhensive à l'égard des exigences françaises pour une politique agricole commune. Adenauer sentait-il comme moi que la chance était fugitive? «Je vous l'ai dit souvent, votre présence à la tête de l'Allemagne en même temps que celle du général de Gaulle à la tête de la France nous donnent une possibilité d'action *aujourd'hui* que nous pouvons ne pas retrouver. » Si les événements n'ont pas répondu à mon espoir, je ne regrette pas d'avoir cru alors, de toutes mes forces, que la rencontre d'idées de deux hommes exceptionnels, riches d'expérience, épris de paix, jouissant d'une large autorité dans leur pays, pourrait être l'occasion de donner à la Communauté un nouvel essor à partir de l'accord franco-allemand qui en était la clé de voûte. Que cet accord prît une forme solennelle et privilégiée, je n'y étais pas opposé si l'union de l'Europe devait en sortir consolidée. Le moment était venu de tracer les contours de cette union.

« Je crois, disais-je encore à Adenauer, que la suggestion de tenir des réunions fréquentes et aussi régulières que possible des chefs de gouvernement pour discuter de la politique commune de nos six pays, et l'organisation de réunions de ministres des Affaires étrangères et aussi de la Défense et de l'Éducation, est utile.

«Temporairement, dans la situation actuelle, et pour ces questions politiques nouvelles, je pense que la coopération est une étape nécessaire. Elle représentera un progrès, surtout si l'ensemble européen, communautés intégrées et organisations de coopération—quoique différentes—étaient incluses dans un même ensemble, une *confédération européenne*. »

Je savais que cette manière de voir n'aurait pas l'accord de tous les membres du Comité, qu'elle heurterait certains qui eussent souhaité que le projet politique fût plus ambitieux. Ne les avais-je pas accoutumés à l'idée que la coopération était insuffisante et que notre objectif était la fédération? La plupart souhaitaient l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel, et de Gaulle interdisait cette voie. Il leur parlait de référendum, et cette pratique que certaines Constitutions écartaient réveillait en eux de mauvais souvenirs. Enfin, il semblait chercher des substituts à ce qui était pour eux le fondement de la sécurité de l'Occident: l'alliance Atlantique. Rosenberg, le président des syndicats allemands, m'exprimait leurs réserves: «S'il ne s'agit que d'une conférence régulière des ministres, il faut renoncer au terme « confédération » et

ne pas induire les gens en erreur. Il vaut mieux parfois admettre une impossibilité que de donner l'impression d'avoir réalisé une chose qui en réalité n'a que le nom et le contenu qu'on désire. » Je pouvais comprendre cette réaction, qui eût été mienne si je n'avais senti que le moment de l'empirisme était revenu et qu'il fallait profiter d'un concours de circonstances pour passer pour transformer le contexte psychologique. J'expliquai aux membres du Comité: «Je ne doute pas, pour ma part, qu'une confédération mènera un jour à une fédération. Mais, pour le moment, est-il possible d'aller plus loin? Je ne le sais pas. D'ici là, la confédération aurait le plus grand avantage d'assurer l'opinion publique de nos pays qu'ils sont entrés dans une entité non plus seulement économique, mais politique, et feront ainsi partie d'une unité plus grande qu'eux-mêmes.»

Qu'il ne fût pas possible d'aller plus loin pour le moment, en réalité, je le savais de source sûre. Dès juillet, dans mes conversations avec Couve de Murville, j'avais suggéré une formule de confédération dont l'organe exécutif serait un Conseil suprême de chefs de gouvernement décidant pour de nombreux cas selon les mêmes procédures que les institutions communautaires. C'est lorsque j'eus la confirmation que cette perspective était exclue, du côté français, que je me résignai à placer moins haut notre première ambition, sans renoncer à couvrir les mêmes étapes une fois engagé le processus dynamique pour lequel était mûre l'Europe. Ceux qui pensaient qu'il fallait attendre des temps meilleurs méconnaissaient l'Allemagne de 1960, les incertitudes de la politique et les impatiences de son opinion publique. Adenauer avait hâte de fixer son peuple à l'Ouest et il retint le sens de ma lettre: «Vous êtes le bon Ekkehardt de l'idée européenne », me répondit-il. J'avoue que je dus consulter un dictionnaire. Ekkehardt est un héros de la légende allemande dont le nom est synonyme de « serviteur », d'homme extrêmement fidèle.

Le processus était engagé, certes, et si son dynamisme s'éteignit bientôt, si l'histoire des tentatives d'union politique de l'Europe fut une longue série de déceptions, je ne saurais en établir toutes les responsabilités. Le général de Gaulle en assumait personnellement beaucoup, par ses attitudes qui susciterent malentendus et blessures en France même et dans les pays voisins. Mais les querelles publiques n'expliquent pas l'échec, elles le prolongent seulement dans les mots. L'échec était inscrit, dès le début des discussions, dans la manière

même où elles furent engagées. Aucun grand dessein, s'il en existait, n'eut le temps de prendre forme, et l'on entra d'emblée dans la recherche défensive de concessions réciproques. De Gaulle en fit d'importantes, qu'on admira, sans se douter qu'il les reprendrait le jour où il croirait n'avoir plus besoin de les consentir aux petits pays. Pour l'instant, il avait affaire à Luns, ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, et à son collègue belge, Wigny, qui le soupçonnaient de nourrir pour la France d'abord, et pour la France et l'Allemagne avec la complicité d'Adenauer, des plans de domination sur le continent. Sans doute, de Gaulle semblait se prêter, par quelques-unes de ses déclarations, à de tels soupçons, mais j'étais d'avis qu'il ne fallait pas perdre un instant à scruter les arrières-pensées des uns et des autres. Agir en fonction des intentions supposées de votre interlocuteur est, quoi qu'en disent les stratèges politiques, le plus sûr moyen de manquer votre but. Luns et Wigny avaient-ils même un but, je ne le sais pas. Ce qui est certain, c'est que personne n'en eût plus à la mesure de l'Europe. La confédération ne serait pas le dépassement, décidé par six chefs d'État, de la situation actuelle. Ce qui en tint lieu fut un catalogue des possibilités du moment demandé à une commission de hauts fonctionnaires.

Cette dérive n'apparut pas à tous tout de suite. La conférence de Paris eut lieu au début de février 1961 et il en sortit cette commission qui prendrait le nom de son président français, Fouchet. Bien qu'elle ne reçût pas de mandat bien précis, le seul fait de sa création manifesta d'une part que de Gaulle ne s'était pas opposé à ce qu'elle parlât du renforcement des institutions communautaires, de l'adhésion britannique et de la coopération avec les États-Unis, et d'autre part que Luns n'avait pas obtenu d'en faire autant de conditions préalables. Il était donc encore possible de faire avancer ces trois problèmes et j'y mis tous mes efforts, suivant de loin les travaux laborieux de la commission intergouvernementale. Pendant le premier semestre 1961, je fis deux voyages aux États-Unis pour m'informer auprès des nombreux amis que je comptais dans la nouvelle administration Kennedy: Acheson, Ball, McGeorge Bundy, Schlesinger, et j'eus un long entretien avec le président. J'en ramenai la certitude qu'une chance exceptionnelle s'ouvrait pour l'Europe d'établir enfin des rapports d'égalité avec l'Amérique. Puis j'allai à Londres où je constatai une rapide évolution des dirigeants conservateurs qui, on ne pouvait plus en douter, s'engageraient bientôt sur le continent. A Bruxelles, enfin, je vis que la commission Hallstein avait consolidé son autorité: il lui restait à mettre en place des politiques communes, tout en contribuant davantage au développement des pays pauvres. Elle pouvait également faire les premiers pas vers la création

d'une monnaie européenne.

Considérée dans cet ensemble d'opportunités qui s'ouvraient à l'Europe, l'union politique était une chance importante, voire une nécessité, mais elle ne constituait qu'un des volets de l'action qu'il fallait poursuivre. Aussi, lorsque le Comité se réunit le 10 juillet, ce fut pour dresser le tableau des transformations en cours dans le monde et des progrès que l'Europe unie, incluant la Grande-Bretagne et en coopération avec les États-Unis, devait faire pour participer au mouvement. Sur l'union politique, le Comité restait volontairement laconique: il précédait de quelques jours le sommet des Six qui était convoqué à Bonn le 18 juillet. Ce sommet promettait d'être positif et il le fut, à s'en tenir au communiqué qui contenait maintes assurances concernant les Communautés existantes et l'alliance Atlantique. On y parlait de la « consécration institutionnelle de l'œuvre entreprise » et de l'extension des compétences de l'Assemblée parlementaire. Enfin, on y souhaitait « l'adhésion aux Communautés européennes des autres États européens prêts à assumer, dans tous les domaines, les mêmes obligations et les mêmes responsabilités ». Ces précautions de style touchaient aussi au fond des choses, et, vu sous cet éclairage, le mandat que les chefs d'État et de gouvernement donnèrent à la commission Fouchet était net: «... Présenter des propositions sur les moyens qui permettraient de donner aussitôt que possible un caractère statutaire à l'union de leurs peuples. » Pourtant, aucune histoire ne devait être plus trouble que celle de cette commission composée d'hommes capables et bien intentionnés, mais soumis à des directives nationales marquées par l'ambiguïté.

Quelle force d'obstination empêcha les chefs de gouvernement de s'accorder sur un projet d'union d'États qui pouvait satisfaire aux ambitions modestes du présent, à condition que rien n'y fut raturé qui remît en cause l'acquis du passé et les promesses de l'avenir? Pourquoi la France voulut-elle réinsérer dans un cadre intergouvernemental ce qui était déjà communautaire et pourquoi refusa-t-elle qu'on laissât espérer des progrès futurs? Les institutions européennes pouvaient-elles raisonnablement perdre leur indépendance et continuer à apporter à la France les avantages qu'elle en tirait? Était-il téméraire de s'engager à examiner de possibles développements après trois années? Je ne le pensai pas et c'est pourquoi je voulus croire jusqu'au bout que le bon sens prévaudrait. Une formule me paraissait au moins évidente : que le Conseil européen, lorsqu'il

évoquerait les questions économiques, s'appliquât à lui-même les règles et les procédures des traités communautaires qu'il a le devoir de respecter. Mais cette logique n'entrait pas dans un dessein gaulliste qui demeure obscur à mes yeux. De même, je n'ai jamais compris pourquoi les Hollandais et les Belges fermaient la voie aux progrès politiques de l'Europe lorsqu'il était encore permis de les espérer. S'ils pensaient rendre plus facile l'entrée de la Grande-Bretagne, leur calcul était mal fondé. Les Anglais ne se détermineraient, l'avenir en apporta la preuve, que pour une Communauté vivante et en expansion continue.

Le plan Fouchet disparut de l'ordre du jour en avril 1962 sans qu'Adenauer eût fait l'effort nécessaire pour le sauver. Visiblement, il ne voulait plus peser sur la volonté de de Gaulle auquel il laissait l'initiative dans les affaires européennes qui, pour lui, se résumaient maintenant à la solidarité occidentale face à l'Est. Sa confiance dans le soutien américain était entamée et il se comportait comme s'il avait reçu de fermes promesses de la France à propos de Berlin. Toutefois, beaucoup d'hommes dans son propre parti et dans l'opposition ne voyaient pas les choses ainsi et son isolement politique devenait un grave problème. Je continuai à penser qu'il fallait aller vite pour resserrer les liens institutionnels qui attacheraient irréversiblement l'Allemagne à l'Ouest, comme le voulait le vieux chancelier obstiné, mais à l'Ouest tout entier, c'est-à-dire à une Europe incluant l'Angleterre et associée dans l'égalité avec les États-Unis. Ce projet allait plus loin que le sien – mais le sien en était la condition première qu'il avait en grande partie réalisée et qu'il pouvait, plus sûrement que tout autre, achever.

Cependant, l'élan que les hommes d'État avaient voulu, de bonne foi, redonner à l'Europe s'était épuisé dans le malentendu, et déjà on assistait au reflux. Le 15 mai, de Gaulle tint une conférence de presse pour distribuer les blâmes. Il précisa sa propre conception de l'Europe qui n'était pas nouvelle par le fond, mais qui surprit cependant par le choix des termes voulus à dessein méprisants. C'est ce mépris qui provoqua la démission des ministres M.R.P. parmi les plus fidèles: Pflimlin, Buron et Maurice Schumann. L'injure la plus grave n'était pas dans le mot *Volapük* qu'on a retenu, mais dans la définition même de l'Europe communautaire et dans le soupçon jeté sur ses artisans :

« Il n'y a que les États qui, à cet égard, soient valables, légitimes, et en outre soient capables de réaliser. Je répète qu'à l'heure qu'il est il n'y a et ne peut y avoir d'autre Europe possible que celle des États, en dehors naturellement des mythes, des fictions, des parades...

« L'Europe intégrée, comme on dit, où il n'y aurait pas de politique, se mettrait à dépendre de quelqu'un du dehors et qui, lui, en aurait une. Il y aurait

peut-être un fédérateur, mais qui ne serait pas européen. Et peut-être est-ce cela qui, dans quelque mesure et quelquefois, inspire certains propos de tel ou tel partisan de l'intégration de l'Europe.»

### **Le Comité prend position**

De cette philippique passionnée, je ne retins que le mot «fédérateur », appliqué de toute évidence aux États-Unis. Cette caricature de la vaste entreprise qui depuis douze années réunissait des peuples européens causa partout de grandes blessures, et le Comité voulut prendre position aussitôt. Bien qu'il ne fût pas dans son rôle d'entrer dans un débat d'opinions et moins encore de polémiquer avec quiconque, il nous parut nécessaire de rappeler notre conception de la Communauté européenne. Qu'elle eût pu être si étrangement déformée par un homme d'État qui en était le garant naturel aux yeux de son peuple signifiait que nous n'expliquerions jamais assez le sens de notre action et les progrès de l'union que nos concitoyens vivaient chaque jour sans le savoir. Peut-être avions-nous négligé cette pédagogie contre laquelle s'efforçait avec de grands moyens une pédagogie contraire. Peut-être aurions-nous à la répéter mille fois. Peut-être aujourd'hui encore n'est-elle pas inutile... Qu'on en juge en relisant la déclaration du Comité datée du 26 juin 1962:

«Les perspectives qui s'ouvrent aujourd'hui à l'Europe sont rendues possibles par le fait que les pays d'Europe ont accepté de ne plus considérer leurs problèmes économiques comme des problèmes nationaux, mais comme des problèmes communs. Pour les résoudre, ils ont adopté une nouvelle méthode d'action communautaire.

«Après une période de tâtonnements, elle est devenue un dialogue permanent entre un organisme européen responsable de proposer des solutions aux problèmes communs et les gouvernements nationaux qui expriment les points de vue nationaux.

« Cette méthode est tout à fait nouvelle. Elle ne comporte pas de gouvernement central. Mais elle aboutit à des décisions communautaires au sein du conseil des ministres, notamment parce que la proposition de solutions aux difficultés communes par l'organisme européen indépendant permet d'écarter valablement l'obligation d'unanimité. Le Parlement et la Cour de justice soulignent le caractère communautaire de cet ensemble.

«Cette méthode est le véritable « fédérateur » de l'Europe. »



« Le Comité d'action et son président prennent nettement parti pour l'Europe du possible contre les doctrinaires des deux bords », écrivit André Fontaine dans *Le Monde*. Et, dans *Le Figaro*, Walter Lippmann: « Cette déclaration est un événement important et un tournant décisif. » Elle eut en effet un grand retentissement. Publiée le même jour dans les six capitales, elle y fut commentée publiquement par les membres du Comité que nous n'avions pas eu le temps de réunir. Pour la première fois, l'opinion se voyait présenter une approche globale des problèmes que l'Europe en voie d'intégration devait résoudre en elle-même et dans ses rapports avec le monde. Cette vue « commune à la très grande majorité des partis politiques des six pays ainsi qu'aux syndicats libres et aux syndicats chrétiens qui représentent dix millions de travailleurs », était exprimée dans ces termes :

« L'unité économique et politique de l'Europe comprenant l'Angleterre, et l'établissement de relations de partenaires d'égal à égal entre l'Europe et les États-Unis permettront seuls de consolider l'Occident et de créer ainsi les conditions d'une paix entre l'Est et l'Ouest.

« En dehors de ce cheminement difficile et peut-être lent, mais inéluctable et sûr, le Comité considère qu'il n'y a pour nos pays séparés qu'aventure et maintien de l'esprit de supériorité et de domination qui a failli hier entraîner l'Europe à sa perte et pourrait maintenant y entraîner le monde. »

Ainsi, au moment où les bases mêmes de l'intégration semblaient mises en question par l'un des partenaires et où, après l'échec d'une simple coopération à six, puis à trois – l'Italie s'étant récusée –, on s'orientait vers une alliance de type classique à deux, entre la France et l'Allemagne, des voix représentatives de l'opinion démocratique européenne s'élevaient pour dire: « De nouveaux pas concrets sont possibles et nécessaires. Il s'agit de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne sur la même base que les Six et de la conclusion d'un traité pour un commencement d'union politique. Il s'agit, enfin, d'une relation de partenaires entre l'Europe unie et les États-Unis d'Amérique, entre deux entités distinctes, mais également puissantes, chacune assumant sa part de responsabilités communes envers le monde. » Dans le désenchantement de 1962, ce programme surprit par son ambition. Mais l'échec que chacun avait durement ressenti était celui d'une conférence intergouvernementale, et non celui de la méthode communautaire. Celle-ci gardait toute sa valeur exemplaire et demeurait l'objectif, même si dans un domaine, celui de la politique, il fallait en passer par une étape de simple coopération. L'Angleterre, depuis un an qu'elle avait fait sa première demande d'adhésion<sup>3</sup>, négociait pied à pied avec les Six. Là encore la méthode n'était pas bonne et la conférence s'enlisait dans le

marchandage – mais cela ne retirait rien à la nécessité de fond qui rendait l'accord inéluctable tôt ou tard. Aux États-Unis, le tableau d'une Europe unie et forte s'imposait aux yeux de la nouvelle administration démocrate qui cherchait un partenaire sûr pour le dialogue et la répartition des responsabilités mondiales. Beaucoup de ceux à qui j'expliquais ces choses me qualifiaient d'optimiste. A quoi, je leur répondais : « Je ne suis pas optimiste, je suis déterminé. »

Dans ma détermination, je n'étais pas seul, même si durant de longues années je la maintins contre les circonstances adverses, et souvent, aux yeux de la plupart, contre tout espoir raisonnable. Aucun membre du Comité ne vint me dire: « Je renonce à vous suivre », aucun ne refusa de s'associer aux textes dans lesquels nous réaffirmions la même volonté et la même confiance. Tous agirent dans leurs syndicats, leurs partis, auprès de leurs parlements, de leurs gouvernements, et certains au sein de leur gouvernement pour faire aboutir les quelques idées simples qui devaient guider l'organisation de l'Europe. Ces idées simples commandaient mille actions complexes, remuaient d'immenses intérêts, influèrent sur le destin des gens, mais c'était là l'affaire des pouvoirs publics et de leurs administrations. Il appartenait aux hommes politiques de veiller aux orientations auxquelles ils s'étaient liés eux-mêmes par leur engagement au Comité. Ils le firent chacun dans sa sphère d'influence, mais cette influence si grande soit-elle dans nos systèmes démocratiques doit compter avec l'inertie des choses et des gens, et il lui faut du temps pour agir. La résistance est proportionnelle à l'ampleur du changement, et lorsqu'il s'agit de changer la forme traditionnelle de l'autorité, qui a toujours été nationale, elle est plus forte que jamais.

Dans ce combat pour créer une souveraineté nouvelle faite de la fusion des souverainetés existantes, nous avons naturellement à affronter les pouvoirs qui sont responsables des choses établies et leurs services qui en ont la gestion. Les fonctionnaires nationaux avaient besoin d'ordres très précis pour déléguer à des institutions communautaires les compétences dont ils étaient en charge, et les gouvernements les plus favorables à l'idée européenne devaient se faire violence pour leur donner ces ordres qui diminuaient d'autant leur propre capacité de décision. « Mettez-vous un instant à ma place », me disaient certains en manière d'excuse, mais ce n'était pas mon problème. Je devais au contraire me situer à la jonction des intérêts nationaux, à une place que personne ne songe à occuper ordinairement. Là, me rejoignaient volontiers les hommes imaginatifs qui

avaient choisi la forme politique de l'action parce qu'ils croyaient que les progrès de la société moderne passaient nécessairement par le changement. Ensemble, nous nous sentions la force de faire bouger les structures installées. Je leur disais : «Quand vous avez introduit un ferment de nouveauté dans un système statique, nul ne sait où s'arrêtera le mouvement. Ne cessons pas d'agir, mais ne soyons pas pressés. »

Au cours des années, j'avais appris à mieux connaître ces hommes qui étaient devenus des amis. Certains étaient impatients, tels Malagodi qui aiguillonnait le Comité avec un remarquable entêtement. «Nous n'allons pas assez vite», disait-il, et je pouvais le comprendre, de même que j'aimais l'enthousiasme de La Malfa et son bouillonnement d'idées. La variété des caractères était le trait des Italiens. La personnalité de Rumor donnerait du poids à ses sages conseils. La forte position morale de Saragat ferait écouter ses interventions conciliantes. Les Néerlandais se montrèrent positifs et utiles, et leur appui scrupuleux ne me manqua jamais. Depuis le premier jour, Alders, Burger, Romme entre autres furent fidèles et exigeants; Romme, homme de grand jugement, était respecté par tous. Les contributions de Lefèvre, homme d'État belge énergique et fort, celles de Vanden Boeynants, de Tindemans furent très actives, et Cool fut une voix syndicale écoutée. Nous avons vu le rôle qu'ont joué les premiers membres allemands, Ollenhauer, Wehner, Freitag, Straeter, Rosenberg, nous verrons celui que joueront Brandt et Schmidt. Ces hommes avaient en commun la marque ineffaçable des souffrances que la violence et l'intolérance avaient imprimées en eux. Ils haïssaient la guerre et l'esprit de domination. Pour les fuir, certains avaient dû affronter les rigueurs de l'exil: Wehner en Suède, Brandt en Norvège, Rosenberg en Angleterre où ils avaient fait connaissance avec le monde libre.

L'intégration européenne, c'est-à-dire l'union des peuples libres du continent, était pour eux le chemin de l'espoir, le seul, et s'ils devaient souhaiter, comme tout Allemand, la réunification de leur peuple, ils ne l'envisageaient pas comme une hypothèse de rechange à la Communauté, au contraire. Mais l'adhésion de la Grande-Bretagne et l'amitié avec les États-Unis leur paraissaient également nécessaires pour renforcer la vie démocratique de l'Europe et sa sécurité, et pour lui donner une plus grande ouverture sur le monde. Ils me trouvèrent profondément d'accord sur tous ces points et le Comité fut pour eux la force politique où leur vision du monde s'exprimait avec le plus de netteté, et le plus utilement. Parmi les membres allemands, je veux encore citer von Brentano qui

jusqu'à sa mort fut un ami loyal et sûr, et Birrenbach à l'activité duquel le Comité doit beaucoup. Ces démocrates-chrétiens ne craignaient pas de manifester publiquement dans nos réunions leur accord avec les socialistes auxquels ils s'opposaient à l'intérieur de leur pays. Wehner se souvenait d'avoir accompli à ma demande en 1956 une démarche conjointe avec son collègue C.D.U. Kiesinger auprès de Guy Mollet, donnant l'exemple de la politique bipartisane qui serait la règle du Comité, pour les Allemands comme pour les autres.

Les Français s'appelaient Lecourt, Pflimlin, Pinay, Pleven, Maurice Faure, Defferre, Mollet, Bouladoux, Descamps, Bergeron, Bothereau. Plus tard, d'Ornano et Giscard d'Estaing donneraient leur adhésion au Comité où les Anglais feraient leur entrée en 1968. Pour les observateurs politiques, tous ces hommes constituaient les pièces essentielles du mécanisme des démocraties de l'Europe occidentale, les moins connus du public n'étant pas les moins influents au sein des appareils de partis. On avait rarement vu tant d'avocats de valeur pour une seule cause, même si, pendant des années, le spectacle principal fut celui des procureurs. En France, où le réquisitoire semblait l'emporter sur la défense, on mesurait mal l'ampleur du soutien dont bénéficiaient chez nos voisins les directives du Comité d'action. On sous-estimait aussi la résistance des institutions européennes que présidaient avec autorité et courage Hallstein au Marché commun, et, à Euratom, Hirsch qui avait succédé à Armand, brisé par la fatigue. J'étais certain qu'un tel réseau de forces au service d'idées tournées vers l'avenir l'emporterait en fin de compte sur l'inertie ou les retours de l'histoire.

En ce mois de juin 1962, les grands stratèges européens cherchaient, chacun pour soi, des positions de repli défensives. Je ne me préoccupais pas de leurs calculs compliqués. Le moment était venu de faire avancer la Communauté à l'intérieur et à l'extérieur d'elle-même. Peut-être pouvait-on débloquer sur une voie moyenne l'union politique. Du moins, devions-nous montrer clairement que cette voie existait et nous le fîmes. Mais plus urgente était l'ouverture de l'Europe à la dimension mondiale, et cette ouverture concernait d'abord la Grande-Bretagne:

« L'adhésion de l'Angleterre à la Communauté européenne, disions-nous encore dans la déclaration, adhésion sur un pied d'égalité dans les conditions prévues au traité de Rome, renforcera l'unité de l'Europe. Ainsi sera créée une union de deux cent quarante millions d'habitants. Cette union permettra à tous ses membres de réaliser un développement économique accru. L'adhésion de la Grande-Bretagne au commencement d'une union politique européenne accroîtra l'influence que pourra exercer l'Europe dans les affaires du monde : influence

que ne peuvent posséder ni l'Angleterre ni nos pays séparément. »

Quelques mois après, je reçus une lettre de Wehner: «La déclaration du 26 juin 1962 reste pour moi un document politique de haute valeur. Vous nous avez, dans cette année de votre vie, apporté des stimulants importants et vous avez mis des hommes en mouvement. Je veux vous en remercier tout particulièrement. » Et il ajoutait: « Parmi tous les hommes auxquels vous avez affaire, j'en suis certainement un qu'il vous est parfois difficile de comprendre, aussi bien en raison de la langue qu'au point de vue politique. Mais je tiens à ce que vous sachiez que vous avez gagné en moi un ami reconnaissant qui essaie de vous suivre dans vos idées. » Le témoignage spontané de cet homme puissant, formé aux disciplines les plus dures, me confirmait que nous étions sur la bonne voie.

<sup>1</sup> E.F.T.A. : (European Free Trade Area) A.E.L.E. : Association européenne de libre-échange.

<sup>2</sup> O.C.D.E.: Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>3</sup> V. *infra*, p. 533.

## La Grande-Bretagne et la Communauté

### L'Angleterre, nécessaire à l'Europe

« Je me souviens d'être venu à Londres en 1950 pour vous persuader de vous joindre aux négociations du plan Schuman, mais vous aviez alors le sentiment, comme vous l'avez maintenant, qu'il ne vous était pas possible de déléguer des pouvoirs de décision nationaux à des organismes communs. » Ce rappel s'adressait, en octobre 1957, aux cotonniers britanniques réunis en congrès à Harrogate. « Nous nous sommes rendu compte alors que nous ne pouvions pas vous persuader seulement avec des mots. Nous savons que vous respectez les faits, non des hypothèses. » C'étaient les termes mêmes de mon entretien avec Stafford Cripps sept ans plus tôt. L'heure du lointain rendez-vous que nous avions pris ensemble allait-elle sonner? Non, l'histoire des peuples lorsqu'elle n'est pas brusquée par des actes d'audace, ou des élans de confiance, est une lente évolution. La Grande-Bretagne n'avait encore fait que quelques pas prudents vers le continent, mais la force qui l'y avait poussée n'était-elle pas cette même nécessité qui conduisait la Communauté à une réussite spectaculaire? La loi de l'attraction se confirmait, et il était sûr maintenant que le phénomène ne pouvait que s'accélérer. Se compterait-il en mois et en années, je l'ignorais. C'est lorsqu'on est certain de l'aboutissement que l'on peut être patient. Je continuai mon évocation du passé: « La morale, pour nous, a été que nous devons aller de l'avant. C'est ce que nous avons fait, et nos rapports avec vous se sont développés naturellement à partir de là. Nous avons mis sur pied la Communauté charbon-acier. Quand nous sommes arrivés à Luxembourg, le premier télégramme que j'ai reçu venait de votre gouvernement. Deux ans plus tard, en 1954, vous avez signé un accord d'association avec la Communauté. Pourquoi? Parce qu'elle existait et prospérait. Maintenant, nous mettons sur pied le Marché commun et l'Euratom, et vous avez proposé la Zone de libre-échange. Pourquoi? Parce que ces communautés nouvelles sont en passe de devenir des réalités. »

La Zone de libre-échange proposée un an plus tôt par Macmillan était-elle un pas en avant ou un pas en arrière? J'y voyais surtout le signe du mouvement. Par cette proposition, la Grande-Bretagne reconnaissait que les Communautés nouvelles dont elle avait suivi de loin les négociations, bien qu'elle y eût été invitée sur le même pied que les autres, n'étaient pas de vains projets, comme elle l'avait cru tout d'abord. Espérait-elle diluer ces créatures naissantes dans un ensemble qu'elle contrôlerait? voulait-elle seulement en limiter les conséquences et en tirer quelques avantages? je ne me posais pas ces questions qui troublaient exagérément les Six. Ce qu'ils avaient de mieux à faire, en face de cette initiative, était d'accélérer leur propre progression. Et si le Comité se félicita en octobre 1956 de la proposition britannique, il se saisit de cette occasion pour demander la conclusion rapide des négociations de Bruxelles relatives au traité des Six, comme il s'en servira l'année suivante pour presser les ratifications. Les Communautés devaient exister par elles-mêmes, affirmer leur identité à côté d'un ensemble aux structures vagues et aux finalités essentiellement commerciales. Mais elles ne pouvaient ignorer l'existence des problèmes qu'elles créaient. « Les Six, disais-je encore à Harrogate, ne veulent pas élever de nouvelles barrières entre les peuples. Ce serait la négation de ce que nous avons déjà fait entre nous. Le Marché commun est tourné vers l'extérieur, et non pas replié sur lui-même. Il n'y a rien de magique dans le nombre de six. Les portes ont toujours été ouvertes et restent ouvertes à la Grande-Bretagne. »

Pour le moment, le problème des Anglais n'était pas de passer par cette porte, mais d'envelopper notre construction dans un réseau distendu de relations tarifaires très diversifiées. Maudling négociait durement, et l'atmosphère devint passionnée au cours de 1958. Considérer les intérêts des tiers était une chose, préserver l'unité des Six en était une autre. Et si l'Allemagne et le Benelux se souciaient infiniment plus que la France de la première, tout le monde était d'accord sur la seconde. En octobre 1958, le Comité lança un avertissement: « S'il est essentiel d'aboutir à l'association de l'Angleterre et des autres pays avec notre Communauté, il est également essentiel que cette association respecte l'unité de la Communauté elle-même. » Il y avait sans doute parmi les membres du Comité des hommes qui étaient par conviction et aussi par tradition attachés au libre-échange et à l'ouverture de l'Europe sur les mers. On verrait chez beaucoup d'entre eux, au moment des crises, que la sympathie pour la démocratie anglaise était un sentiment profondément enraciné. Pourtant, tous me crurent quand j'affirmai que la seule manière de développer le commerce avec le monde et de resserrer les liens avec la Grande-Bretagne était d'établir sur le continent une unité économique et politique qui offrit de larges possibilités

d'échanges et qui eut un fort pouvoir d'attraction. Affaiblir les structures du Marché commun, jeter un doute sur son devenir, c'était au contraire recréer les situations de conflit économique du passé et rouvrir la course à la domination. Voulait-on que l'Angleterre cherchât à nouveau à dominer l'Europe tout en gardant ses distances, c'est ce qui arriverait si on s'éloignait des règles de la Communauté pour rejoindre l'empirisme de la Zone de libre-échange.

Le problème se posait surtout en Allemagne où soufflait un vent du large. Je m'en expliquai en janvier 1959 avec Erhard dont les opinions libre-échangistes, à la tête du ministère de l'Économie, risquaient de faire dériver la politique de son pays. « Cette affaire est très pénible, me dit-il, car quiconque en Allemagne critique la tendance au protectionnisme des Six est accusé d'être un mauvais Européen, particulièrement en France. – Il y a une différence fondamentale, lui répondis-je, entre la Communauté qui est une méthode pour réunir les peuples, et la Zone de libre-échange qui est un arrangement commercial. Nos institutions prennent une vue d'ensemble, établissent une politique commune; la Zone de libre-échange cherche à régler les difficultés particulières sans les faire entrer dans une perspective d'action commune. La Communauté s'élargira à l'Angleterre, mais sans faire de concession au principe d'intégration; sinon, d'ailleurs, elle ne serait plus elle-même et n'intéresserait plus personne. » Erhard fit alors une autre observation qui me montra combien il était partagé. « Si je critique la Constitution allemande, me dit-il, personne ne me dira que je suis un mauvais Allemand. Mais si je critique la Communauté des Six au nom d'une Europe plus large, on m'accuse immédiatement d'être un mauvais Européen. – L'Allemagne est un pays établi, avec sa Cour constitutionnelle, son parlement, son gouvernement, et, en la critiquant, vous exprimez une opinion peut-être sérieuse, mais qui s'insère dans un cadre solide. En revanche, la Constitution des Six est encore fragile et inachevée. En l'attaquant, vous pouvez saper l'édifice à sa base et le déséquilibrer. » Erhard n'était pas nationaliste. Il avait une certaine conception de l'Europe que l'on pouvait influencer et je le trouvai sensible aux arguments qui montraient la Communauté à la fois solide et ouverte sur le monde.

« Personne ne désire davantage que moi voir les Anglais dans l'Europe, disais-je encore à Erhard, mais on ne les y verra pas si on leur fait trop de concessions au départ. » Je n'exprimai pas là une vue tactique du moment, mais une opinion constante que je m'étais formée au fil de mes nombreuses



négociations avec les Anglais. Leur caractère national les porte à rechercher dans leurs rapports avec les autres une position particulière qui les dispense de changer. C'était, on l'a vu, l'enjeu des conversations très tendues que nous eûmes avec eux en 1950 à propos du plan Schuman, et l'on se souvient qu'ils refusèrent de participer à la conférence de Paris sur le même pied et avec les mêmes engagements que les autres. Si nous n'avions pas tenu bon, la plupart d'entre eux en convenaient maintenant, il n'y aurait pas eu de plan Schuman du tout. « *Now that you are a fact, we shall deal with you*<sup>1</sup>. » Cette phrase de sir Roger Makins deux ans après n'avait pas quitté ma mémoire. Et, aujourd'hui, pourquoi prendrions-nous une autre attitude alors que le succès des Communautés s'affirmait? Ce succès était celui d'un processus de changement destiné à faire vivre nos peuples au rythme du monde moderne. Si les Anglais n'étaient pas mûrs pour le changement, resteraient-ils encore une fois en dehors de ce processus que nous jugions bon pour nous? Je ne pouvais pas m'arrêter à cette hypothèse statique parce qu'il n'était plus imaginable qu'un grand pays demeurât en dehors du mouvement des choses. Les Anglais le comprendraient eux-mêmes bientôt, et il fallait les préparer et nous préparer à cette évolution.

Or, les formes dans lesquelles la négociation était engagée ne pouvaient conduire à un rapprochement. Au moment où je parlais à Erhard, personne ne croyait plus à la Zone de libre-échange, mais les nouveaux projets avancés par Londres, et surtout l'esprit dans lequel ils étaient conçus, n'étaient pas meilleurs. Dans sa réunion de mai 1959, le Comité déclarait: « Il ne sera possible de surmonter les difficultés que si l'on substitue petit à petit un sentiment de confiance à l'hostilité que les polémiques autour de la Zone de libre-échange ont malheureusement fait naître, et si les procédures d'une nouvelle négociation simplifient les problèmes au lieu, comme jusqu'ici, de les multiplier. » Mais il faudrait des années encore pour changer ce qu'on appelle l'« approche » des choses qui, selon mon expérience, a quelquefois plus de matérialité, plus de poids que les choses elles-mêmes. La manière dont la diplomatie traditionnelle aborde les problèmes tend à les perpétuer en les cristallisant au départ dans des positions contradictoires, comme sur un jeu d'échecs. Et, comme dans une partie d'échecs, le succès de la négociation multilatérale complexe où l'Angleterre cherchait à entraîner l'Europe ne pouvait être que le résultat aléatoire d'incalculables poussées diverses. Il en sera ainsi durant dix ans de confrontation, jusqu'à ce que tous les joueurs comprennent que dans cette partie d'un type nouveau, l'essentiel est de gagner ensemble. Déjà d'ailleurs, à nos yeux, le problème de l'Europe et de la Grande-Bretagne appelait une approche mondiale et il s'agissait moins de protéger telle ou telle production, ou de

perpétuer telle préférence impériale, que d'organiser les relations entre les diverses composantes de l'Occident.

La civilisation occidentale a besoin de l'Angleterre, et l'Europe, pour maintenir la contribution irremplaçable qu'elle apporte à cette civilisation, a besoin des capacités du peuple anglais. Mon premier contact avec Londres date de 1905, et je n'ai cessé d'y revenir chaque année plusieurs fois depuis ce moment. J'y vécus les heures difficiles des deux guerres. J'y ai connu les époques glorieuses de la City qui était le centre d'une puissance mondiale sans pareille. J'ai admiré l'équilibre de l'empire, et j'en ai admiré ensuite le repli ordonné. J'ai vu diminuer le rôle de la Grande-Bretagne pendant deux tiers de siècle, mais je n'ai pas assisté à son déclin. Si l'on me demande: « Que reste-t-il aujourd'hui de cette étonnante Angleterre? » je dirai: « Il reste le peuple anglais.» Ce peuple n'est pas subitement sorti de l'histoire. Des difficultés passagères peuvent éclipser sa contribution, mais lorsqu'elles seront surmontées, on verra que ses facultés créatrices nourries pendant des siècles ne disparaissent pas si vite.

De tous les progrès que les Anglais ont fait faire à la civilisation, il en est deux qui me paraissent essentiels: le respect de la liberté et le fonctionnement des institutions démocratiques. Que serait notre société sans *l'habeas corpus* et sans le système parlementaire qui équilibre le pouvoir exécutif? Il ne suffit pas qu'ils en aient inventé le principe et que nous l'ayons imité, il nous reste à le vivre dans la pratique quotidienne. Sur ce point, l'Angleterre et les pays du continent exerçant en commun la démocratie ont beaucoup à s'apprendre mutuellement. Les Anglais comprennent mieux les institutions et la manière de s'en servir que les continentaux. Ceux-ci pensent que ce sont les hommes qui règlent les affaires, et certes les hommes sont importants, mais sans les institutions ils ne décident rien de grand et de durable – cela, les Anglais le savent depuis longtemps. C'est pourquoi, contrairement à beaucoup, je ne craignais pas que l'entrée de la Grande-Bretagne gênât le fonctionnement de la Communauté. « Ils veulent que les choses marchent, expliquais-je, et quand ils verront que l'Europe ne marche que par ses institutions, ils en seront les meilleurs défenseurs, notamment des institutions parlementaires. Bien sûr, les Européens ont aussi des parlements, mais personne ne peut dire jusqu'à quel point ils les ont intégrés en eux-mêmes. Un vieil homme que j'ai connu en Amérique me disait: « Vous croyez que vous comprenez telle chose par votre cerveau, mais vous ne la comprendrez vraiment que lorsque vous la sentirez dans la moelle de vos os. » L'action parlementaire a pénétré la moelle des os des citoyens britanniques. »

Que cette évolution dût prendre du temps, je ne me faisais pas d'illusions, et je ne me fusse pas risqué à fixer le calendrier des ajustements nécessaires. L'important était de commencer, car rien ne se passerait aussi longtemps que les Anglais n'auraient pas la vue du dedans. Du dehors, ils se complaisaient dans l'illusion de la grandeur – ils n'avaient pas connu le traumatisme de l'occupation, ils n'avaient pas été vaincus, leur appareil semblait intact : en réalité, il leur manquait paradoxalement d'avoir eu leur orgueil brisé et leurs usines détruites, comme les continentaux, tous vaincus à un moment, tous obligés de faire le bilan de leurs pertes morales et matérielles, de se reconstruire à neuf et de se chercher un nouveau rôle. Des responsables britanniques de plus en plus nombreux prenaient conscience du poids de cette victoire et voyaient que leur pays ne ferait pas seul la mutation nécessaire. Ils entendaient le jugement de Dean Acheson : « L'Angleterre a perdu un empire et n'a pas retrouvé un rôle. » Ils pouvaient en conclure que les États-Unis n'étaient pas prêts à leur offrir de partager avec eux ce rôle nouveau. Ils ne le trouveraient plus qu'en rattrapant l'Europe en marche. Ce faisant, ils transformeraient leur propre figure et celle de l'Europe où ils apporteraient leurs ressources, leurs capacités inventives, leur vue mondiale, et leur science du gouvernement. C'était beaucoup, c'était assez pour justifier quelque trouble dans le délicat équilibre que les Six avaient établi entre eux depuis dix ans.

Certains s'inquiétaient par avance de ce que ce trouble ne dénaturât l'entreprise existante et, en mai 1961, je lus que von Brentano lui-même, en tant que ministre des Affaires étrangères de Bonn, avait préconisé publiquement la recherche d'une voie moyenne entre l'adhésion et l'association. Je lui écrivis aussitôt : « Je suis convaincu, de par toutes les informations que je possède et qui, je le crois, sont sûres, que nous sommes à la veille d'une décision anglaise d'entrer dans le Marché commun et la construction européenne. En outre, je suis convaincu que si les Anglais, ce que je crois, prennent cette décision, ils seront dans le Marché commun et la construction de l'Europe de bons associés, mais, et c'est ici l'objet de ma lettre, à une seule condition: c'est qu'il n'y ait pas d'exceptions aux règles communes qui créeraient des divisions d'intérêts entre l'Angleterre et les autres membres de la Communauté. » Ces informations de mes amis de Londres se précisèrent, au point que je jugeai nécessaire de réunir le Comité le 10 juillet à Paris pour préparer l'accueil politique que les partis et

les syndicats feraient à la demande d'adhésion, et pour confirmer les conditions majeures que j'avais formulées dans ma lettre à von Brentano. « L'expérience montre que les problèmes qui autrefois séparaient les nations, dans la Communauté, deviennent communs, déclara le Comité, et que les décisions auxquelles on arrive tiennent nécessairement compte des intérêts particuliers des pays membres dans le cadre de l'intérêt général. Aussi, est-il possible que l'Angleterre adhère à l'unité économique et politique européenne, et ce nécessairement sur la même base que les pays actuellement membres, avec les mêmes droits et les mêmes obligations. »

Ce point était capital. Les Anglais ont la réputation d'être des partenaires difficiles, et ils le sont s'ils négocient pour leur compte, à leur manière. Mais ce sont des associés loyaux lorsqu'ils siègent du même côté de la table que vous. Alors, vous pourrez compter sur eux pour que les choses marchent. C'est pourquoi il était indispensable qu'ils acceptassent, en rejoignant les Six, toutes les règles que ceux-ci observaient entre eux. Cette condition n'excluait naturellement pas l'examen des problèmes particuliers britanniques, de même qu'on avait tenu compte des problèmes spécifiques aux Français ou aux Allemands. Aussi bien la méthode qui serait suivie pour faire leur place aux Anglais était importante, et j'avais là-dessus la même position très simple que j'essayais de faire prévaloir depuis le début du plan Schuman: mettons-nous d'accord sur l'objectif et négocions ensuite... Ce qui était un paradoxe pour les diplomates me paraissait dans l'ordre de la logique. Un règlement d'ensemble a peu de chances de sortir d'un marchandage de détails. En revanche, les détails s'organisent et les problèmes particuliers se règlent plus facilement quand on les examine dans le cadre d'un accord général. « Les questions techniques posées par l'adhésion anglaise devront être résolues à l'intérieur du Marché commun, en employant les procédures du Marché commun », telle était la démarche qui me semblait raisonnable. Elle faisait confiance à la sagesse et à la force des institutions existantes. Or, la confiance était toute la question. En 1950, les Anglais n'avaient fait confiance ni à l'objectif ni à la méthode que nous leur proposions. Voudraient-ils cette fois-ci encore négocier jusqu'au bout avec leurs propres armes, au risque de ne jamais conclure, ou bien accepteraient-ils de discuter leurs problèmes comme des problèmes communs, avec les instruments de la Communauté conçus précisément pour cela? J'espérais que l'expérience les aurait enseignés et que l'exemple qu'ils avaient sous les yeux des institutions de Bruxelles les aurait convaincus.

Le 30 juillet 1961, je reçus un émissaire d'Edward Heath, lord du Sceau privé, porteur d'un message m'informant que la Grande-Bretagne était sur le point d'annoncer sa demande d'adhésion. « Nous sommes sûrs, disait ce message, que notre décision sera bien accueillie par M. Monnet. Elle a certes été difficile à prendre pour le gouvernement du Royaume-Uni. Nous sommes très reconnaissants à M. Monnet des efforts qu'il a faits pour nous ouvrir les voies et nous savons que nous pouvons compter sur son aide pour surmonter les nombreuses difficultés qui restent à résoudre. » L'émissaire repartit avec la réponse suivante: « Je puis vous assurer, comme vous le savez déjà, que je ferai tout mon possible pour faciliter la décision de la Grande-Bretagne d'adhérer à l'entreprise à la fois économique et politique d'unité européenne, et particulièrement pour contribuer à résoudre les difficultés en rapport avec le Marché commun. J'espère quant à moi et je crois qu'il est possible et important que les négociations que vous mentionnez soient conclues rapidement. La plus grande difficulté était de prendre la décision que le gouvernement anglais a prise. » Le lendemain, Macmillan déclarait devant les Communes : « Le gouvernement de Sa Majesté en est venu, après un long examen, à la conclusion qu'il serait bon pour la Grande-Bretagne de poser, aux termes de l'article 237 du traité, une demande officielle d'ouverture de négociation en vue d'adhérer à la Communauté, si des dispositions satisfaisantes peuvent être prises pour répondre aux besoins particuliers du Royaume-Uni, du Commonwealth et de l'Association européenne de libre-échange. »

Je ne m'inquiétai pas trop de l'ambiguïté de cette formulation, sachant que Macmillan avait à rassurer les membres de son Parlement. L'important était qu'il souhaitait sincèrement aboutir, et j'étais certain qu'il n'en était pas arrivé à cette décision sans de sérieuses raisons. L'une d'elles, et non la moindre, était le conseil très clair qu'il avait reçu aux États-Unis lors de sa rencontre avec Kennedy en avril 1961. Quelques semaines auparavant, j'avais trouvé le président déjà convaincu par son sous-secrétaire d'État George Ball que l'Angleterre devait adhérer à la Communauté européenne, et j'en avais fait part à Adenauer: « Washington pense que l'Angleterre devrait au même titre que la France et l'Allemagne faire partie du Marché commun et de l'Europe en tant que membre participant, non pas en tant qu'associé. Mais, bien entendu, c'est là une décision que l'Angleterre doit prendre elle-même. D'autre part, les contacts que j'ai eus récemment à Londres me convainquent que nous sommes près du jour où les dirigeants anglais prendront une décision sur cette question; ils commencent à se rendre compte que les « relations privilégiées » qu'ils ont eues avec les États-Unis ne continueront pas. La période est aux décisions communes

et aux « vastes ensembles » dont la Communauté européenne donne l'exemple. » Il y avait donc là beaucoup plus qu'une décision tactique de Macmillan, c'était le choix délibéré de changer de cap et de rejoindre le continent. Ce choix parut plus net encore lorsque Macmillan envoya Edward Heath à Bruxelles comme négociateur.

Heath était connu pour ses capacités et son énergie qui le désignaient à des fonctions dirigeantes dans le parti conservateur. Je l'estimais par-dessus tout pour ses qualités humaines et ses convictions. Sur la nécessité de participer à la construction européenne, il n'avait pas varié depuis 1950 et ne varierait pas. Il mettrait toute son ardeur à réussir, mais pourrait-il, saurait-il trouver du premier coup la bonne méthode, c'était maintenant la seule question importante à laquelle je devais m'attacher. Ma contribution à l'immense négociation technique qui allait s'ouvrir et mettrait en présence des centaines d'experts était précisément de m'assurer que la technique et les experts resteraient cantonnés à leur place, et que la décision serait politique: elle pouvait intervenir très rapidement. Le 1<sup>er</sup> août, je déclarai à l'A.F.P. : « Il faut aller vite dans les négociations pour éviter de créer la confusion. C'est une erreur de penser que de larges négociations sont nécessaires. Il ne faut pas se laisser impressionner par les problèmes matériels, ils ne sont pas si difficiles à résoudre. Ce qui compte, c'est de se décider à voir les questions dans la perspective d'une construction d'avenir, et non pas du maintien du passé. Cette décision fondamentale, le gouvernement anglais l'a maintenant prise. C'est cela qui est historique. »

Que les problèmes matériels fussent solubles si on les replaçait dans leur contexte général, je le savais par expérience, mais encore avais-je à en convaincre les parties en présence. Je dus me plonger dans la technique des échanges de matières premières et de produits agricoles du Commonwealth qui semblaient créer des obstacles considérables au rapprochement de l'économie britannique de celle des Six. Or, ceux-ci en avaient surmonté d'aussi sérieux entre eux en négociant les traités et surtout en les faisant fonctionner depuis quatre ans. Dans ce travail de clarification, je fus aidé par ceux-là mêmes que je verrai s'enfoncer dans d'obscurs cheminements au sein de l'interminable conférence de Bruxelles. Quelle pesanteur propre aux négociations internationales entrava des hommes aussi lucides que Heath et ses assistants – tel l'excellent Eric Roll –, et en face d'eux Couve de Murville, Clappier, et pour les conseiller tous, Hallstein, Jean Rey et le jeune Jean-François Deniau qui allait faire preuve de qualités intellectuelles de premier ordre? Je ne me lassai pas de leur rappeler que les difficultés qui les arrêtaient n'en seraient plus s'ils osaient les dépasser, pour ensuite les considérer ensemble. Chacun en était

d'accord avec moi, mais le goût de gagner quelque avantage ou de défendre tel droit acquis les reprenait collectivement autour des tables de conférence. Pour éclairer sa marche à travers les foisonnements de la technique, le Comité avait recours à son centre de documentation, doté principalement par la fondation Ford, et au Centre d'études européennes remarquablement animé à Lausanne par mon fidèle ami, le Professeur Henri Rieben. Ces deux instituts produisaient des études objectives conduisant à des conclusions simples, comme savent en faire les plus grands experts quand on prend la peine de s'expliquer avec eux.

Dans ce travail, j'étais alors assisté par un collaborateur qui me fut très précieux, François Duchêne. En 1952, j'avais remarqué d'excellents articles sur la France dans le *Manchester Guardian* et je demandai à voir leur auteur. Je vis arriver un grand garçon étonnamment jeune, gai et imaginatif. J'appréciai sa culture et l'élégance de son esprit. Il accepta de venir au service de presse de la Haute Autorité, et celle-ci fit une exception pour ce citoyen anglais. Duchêne eut ensuite une brillante carrière à *l'Economist*, puis, après trois ans passés au Comité d'action où il remplaçait Van Helmont qui mettait alors sur pied l'important service de Sécurité d'Euratom, il devint le directeur de l'Institut des études stratégiques à Londres. Avec lui, puis avec son ami Richard Mayne qui lui succéda, avec Kohnstamm, Uri, Marjolin et tant d'autres, nous nous efforçâmes pendant dix-huit mois de faire avancer la négociation qui n'avait pas pris la voie rapide qui lui était ouverte dans ses débuts. Je fis de nombreux voyages à Londres et à Bruxelles, au cours desquels je me liai d'amitié avec Heath. Il écoutait mes avis, mais personne n'était plus maître du jeu, la partie avait maintenant son mouvement propre qui l'entraînait vers une issue problématique. Parce qu'elle semblait quelquefois près d'aboutir – c'était le cas pour les questions relatives au Commonwealth –, les partenaires se félicitaient d'avoir choisi le chemin le plus difficile. Mais ils étaient de ce fait même encouragés à hausser leurs exigences, et le processus se bloquait à nouveau.

### **Première candidature, premier veto**

Chacun se préparait pour un aboutissement, mais ce n'était pas le même pour tous. La Commission pensait avoir trouvé un bon terrain d'entente, les Anglais se croyaient à la veille du succès et les Français méditaient de quitter la table. Le Comité tenta un dernier effort dans sa réunion du 18 décembre 1962. Il le fit, une fois encore, en ramenant les esprits aux problèmes de méthode dont on ne doit pas s'étonner de voir dans ce récit le retour régulier: c'est tout simplement le retour des situations qui impose ce rappel constant des mêmes recettes de bon

sens que les hommes oublient d'une fois à l'autre. D'où, d'ailleurs, la nécessité des institutions pour créer des cadres et fixer des règles d'action qui substituent à la discontinuité des expériences individuelles la mémoire collective durable. « Par suite des conditions dans lesquelles se déroulent les négociations, déclara le Comité, les six gouvernements et le gouvernement britannique sont amenés à confondre la vue d'ensemble qui commande la négociation avec la discussion sur les détails d'application, aussi importants soient-ils. Or, il ne s'agit plus aujourd'hui de surajouter les intérêts nationaux, mais de considérer les problèmes comme dorénavant communs et de fondre ces intérêts nationaux graduellement en une même unité économique européenne acceptant les mêmes règles et les mêmes institutions. Le temps est aujourd'hui un élément important du succès des négociations avec la Grande-Bretagne. » Mais le même jour, aux Bahamas, Macmillan rencontrait Kennedy et les deux hommes prenaient ensemble des décisions stratégiques lourdes de conséquences. Les Anglais abandonnaient leur projet de fusées Skybolt lancées par avion, trop coûteuses pour eux, et obtenaient des Américains les fusées Polaris lancées par des sous-marins. La même offre était faite par Kennedy aux Français.

Elle ne tarderait pas à être refusée. De Gaulle estima que la France et l'Angleterre n'avaient pas fait le même choix sur le problème vital de la défense et que sur ce point leurs destins allaient diverger. Je n'irai pas jusqu'à établir un lien direct entre ce qui se passait à Nassau et ce qui se préparait à Paris. Tout au plus peut-on dire que ces deux séries d'événements simultanés allaient dans le même sens aux yeux de de Gaulle. Il en tira une seule conclusion : l'Angleterre n'avait pas sa place en Europe. Il le déclara le 14 janvier 1963 au cours d'une de ses plus retentissantes conférences de presse qui, par la manière autant que par le fond, marqua un tournant dans les relations entre la France et les pays de l'Occident : « On ne peut pas dire qu'elle soit actuellement résolue. Est-ce qu'elle le sera un jour?... Il est possible qu'un jour l'Angleterre vienne à se transformer elle-même, suffisamment pour faire partie de la Communauté européenne, sans restriction et sans réserve, et de préférence à quoi que ce soit; et dans ce cas-là les Six lui ouvriraient la porte et la France n'y ferait pas obstacle... » « *Un jour* », ce n'était donc pas pour demain, et l'Angleterre se voyait refoulée dans les lointains de la géographie et de l'histoire du ton de la simple constatation. Or, l'évidence n'était pas dans les choses, elle était dans l'esprit du général de Gaulle qui, de sa propre autorité, déclarait l'échec des négociations. Cette conférence de presse du 14 janvier choqua l'opinion internationale qui comprit mal qu'un seul pays pût décider à son heure et unilatéralement de l'arrêt de conversations menées en commun depuis plus d'un an. Dira-t-on qu'elles avaient trop duré? Si



elles s'étaient en effet quelque temps enlisées, rien n'empêchait plus d'espérer qu'elles arriveraient bientôt au port. Du moins, l'épreuve de vérité était proche et l'on pouvait tout imaginer, sauf qu'elle n'ait pas lieu.

Ma première réaction fut de refuser que l'Europe soit ainsi mise devant le fait accompli. Rien n'est accompli tout à fait aussi longtemps que vous ne l'avez pas accepté.

« Je pense que, quoi qu'en ait dit le général de Gaulle, les négociations pour l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun pourraient être conclues rapidement, déclarais-je à la presse. En effet, l'Angleterre a déjà accepté le traité de Rome – en particulier, les règles de décisions communautaires. Elle a demandé de faire partie de la Communauté de la même manière que les pays membres actuels, c'est-à-dire sans privilèges. Elle est d'accord pour se placer avec le continent et, comme lui, à l'intérieur d'un tarif qui sera véritablement commun. Dans les domaines qui ont déjà fait l'objet d'une discussion approfondie, elle a renoncé à toute préférence à l'égard du Commonwealth. Enfin, elle ne prétend plus que son agriculture soit privilégiée.

« Ainsi, presque toutes les grandes questions de principe sont réglées... Il serait inconcevable que les négociations puissent échouer sur des questions en fin de compte secondaires en rapport avec l'objectif de l'union de l'Occident. »

Mais il devint clair dans les jours qui suivirent que la France était bien décidée à rompre, et Couve de Murville le fit savoir à ses collègues le 28 janvier à Bruxelles. Ce jour-là, je déclarai à l'A.F.P. : « L'échec des négociations de Bruxelles est très grave. Il est grave parce qu'il était possible de régler rapidement les questions en suspens entre les Six et la Grande-Bretagne..., parce que la confiance mutuelle indispensable à tout accord commun a été ébranlée. Au lieu de l'union de l'Europe comprenant l'Angleterre, et l'établissement de relations de partenaires égaux entre l'Europe et les États-Unis, nécessaires à la paix entre l'Est et l'Ouest, se dessinent la désunion et le danger qu'elle comporte. A cette heure grave, je pense à 1954. Alors, comme aujourd'hui, l'unité de l'Europe fut momentanément arrêtée, et, cependant, la nécessité de nous unir a finalement forcé tous les obstacles. Cela sera le cas aujourd'hui. »

L'espérance n'atténuait pas la profondeur de la déception et l'Europe aurait du mal à cicatiser cette blessure – même effacée de la mémoire des peuples, elle

demeurera dans leur inconscient pendant de longues années, déclenchant maints réflexes de méfiance. Sur le moment, des attitudes extrêmes se firent jour, ceux-ci cherchant à bloquer tout progrès communautaire, ceux-là rêvant de poursuivre la route sans la France. Comme toujours, le plus difficile était de faire prévaloir une démarche positive qui ne laissât ni vainqueur ni vaincu. « Sans doute, disais-je à mes amis, l'exclusion de l'Angleterre affaiblit momentanément la Communauté, mais il faut qu'elle continue si nous voulons demain revenir à la charge et réussir. Or continuer, pour les Six, c'est progresser ensemble. » Bientôt, en effet, chacun, et pas seulement la France, découvrit qu'il avait un intérêt au développement commun, cependant que la Grande-Bretagne elle-même, après un violent mouvement de recul, reprenait sa lente marche vers l'Europe. « Une évolution psychologique se fait actuellement en Grande-Bretagne, déclarais-je à un journaliste anglais au mois de juillet, elle était en cours avant que ne soient rompues les négociations. Les grands industriels commençaient à s'adapter – par anticipation, pour être prêts au moment de l'entrée de leur pays dans la Communauté. Ces adaptations se poursuivent et je pense que ce processus de transformation agira un jour sur la reprise des négociations par la Grande-Bretagne. Il faut comprendre que le Marché commun est un outil de transformation non seulement économique, mais également psychologique. »

La psychologie avait malheureusement fait défaut aux hommes qui s'étaient engagés dans une négociation de type traditionnel pour tenter de résoudre un problème sans précédent. Il faudrait s'en souvenir lorsque le moment de parler reviendrait. Seule, la pratique de la vie communautaire changerait l'attitude des Anglais, et c'est pourquoi personne ne pouvait à coup sûr décider qu'ils n'étaient pas mûrs pour devenir Européens: ils ne le deviendraient qu'au sein d'institutions communes, là où s'élaborait jour après jour une vue commune. Qu'ils eussent cru pouvoir s'ajuster du dehors à cette vue commune dans des négociations préalables, et même l'influencer, fut leur grave erreur. C'est pourquoi, sans excuser la méthode par laquelle fut mis fin à cette première tentative, et qui était en fait celle du veto, je ne m'attardai pas à peser les torts des uns et des autres. L'échec d'une négociation n'effaçait pas la nécessité d'ouvrir l'Europe sur le monde, et déjà la Communauté comprenant la Grande-Bretagne était considérée par les États-Unis comme le partenaire égal que Kennedy rêvait de voir s'établir à l'ouest du vieux continent. La déclaration de Philadelphie du 4 juillet 1962 <sup>2</sup> était à mes yeux un acte historique qui donnait à la Communauté sa véritable dimension et à notre combat sa pleine justification.

«Nous sommes entrés dans le temps de la patience, écrivis-je en février 1963, à ceux qui s'interrogeaient sur la possibilité de continuer notre action. Rien n'est changé, mais tout est retardé. Il importe avant tout de conserver clair devant nous l'objectif que nous poursuivons, de préserver ce que nous avons déjà acquis, et, dans la mesure du possible, de faire des progrès nouveaux. L'objectif, c'est d'organiser la paix entre l'Est et l'Ouest. C'est l'objectif de tous nos efforts... Pour atteindre ce but, il faut établir entre les civilisations de l'Ouest et de l'Est, et leurs méthodes de gérer leurs affaires publiques, un accord qui nécessite une compréhension et une acceptation. Le Comité d'action pense que la coexistence pacifique de notre forme de vie et de la forme de vie communiste est possible. Pour cela, il faut admettre que l'Ouest doit rechercher l'union de ses pays dans une civilisation commune, et non pas dans une forme périmée et impossible de l'Atlantique à l'Oural...

« Nous sommes maintenant dans le doute et l'incertitude quant à la direction politique internationale que doivent suivre nos pays. Rien dans la vie privée ou dans la vie publique n'est aussi mauvais que l'incertitude. Les hommes ont besoin de connaître la direction dans laquelle les engagent leurs gouvernements. Le moment est venu d'essayer d'éclaircir le brouillard qui nous enveloppe depuis la conférence de presse du général de Gaulle. »

Le temps de la patience ne serait pas celui de l'inaction. Si l'élargissement de la Communauté était momentanément interrompu, l'organisation de l'Ouest ne pouvait attendre. Le jour venu, l'Angleterre reprendrait sa place naturelle dans ce processus qu'il fallait faire avancer sur le plus large front qui s'ouvrirait maintenant aux progrès de l'Europe. Les effets du Marché commun étaient ressentis dans le monde – n'était-ce pas la preuve qu'il existait en tant que force agissante? L'Angleterre n'avait plus le choix de s'opposer à cette force, elle s'y intégrerait. Et les États-Unis, qu'une telle perspective séduisait et inquiétait à la fois selon qu'ils considéraient l'intérêt général de l'Occident ou les intérêts particuliers de leurs producteurs, avaient déjà pris d'amples dispositions à la mesure de leur dynamisme. Aussi bien je ne demeurai pas longtemps dans l'incertitude. En avril, je m'étais résolu et le fis savoir à mes amis: « Jusqu'à présent, le Comité d'action a été partisan de marcher pas à pas, selon les possibilités politiques. Il ne l'est plus. Il est d'avis qu'une action d'ensemble est devenue nécessaire. Il ne s'agit plus de convaincre. Les peuples d'Europe sont convaincus. Il ne s'agit plus de surmonter les obstacles techniques en tenant compte des difficultés politiques du moment. L'heure est passée. Il faut

compléter l'organisation de l'Europe et négocier un traité entre l'Europe et les États-Unis. »

<sup>1</sup> Voir note page 442.

<sup>2</sup> V. *infra.*, p. 548.

## Europe et États-Unis

### *Le Partnership*

Les États-Unis et l'Europe partagent la même civilisation fondée sur la liberté individuelle et conduisent leur vie publique selon des principes démocratiques communs. L'essentiel est là. L'histoire a donné des preuves éclatantes de cette parenté profonde qui s'exprime dans les heures de danger par une solidarité active. Quand les valeurs humaines communes à l'Europe et aux États-Unis sont menacées, ceux-ci interviennent sans ménager leurs vies et leurs ressources. Mais quand l'émotion collective cède la place à l'exercice quotidien des affaires propres à chaque nation, on se trouve en face d'une disproportion dans les mesures respectives. Il ne faut accuser personne des malentendus qui en résultent. Être la plus grande puissance du monde est une situation solitaire et dangereuse. Elle signifie une responsabilité presque illimitée envers les autres et aussi, si injuste que cela soit, elle fait naître le soupçon et l'envie. Elle oblige à certaines vertus : le contrôle sur soi et la générosité. Quand on est le plus fort, il faut être généreux, et l'on ne garde sa supériorité que si l'on ne cherche pas à l'imposer. Beaucoup d'Américains savent cette vérité et s'y conforment naturellement dans leur politique. Mais je suis plus tranquille quand les Européens créent en eux-mêmes les conditions qui instituent l'égalité entre eux et les États-Unis.

Ces conditions, après la guerre, il était vain de les rechercher en dehors de l'union, d'une forme d'union qui donne la capacité d'agir, et c'est parce que les Américains avaient reconnu dans la Communauté européenne une force semblable à celle qu'ils avaient créée deux siècles auparavant que leur sympathie était allée dès le départ à notre entreprise. Cette sympathie résisterait-elle à nos succès économiques et à nos échecs politiques, on pouvait se poser la question en ces termes, mais je connaissais une autre particularité du peuple américain : il est sensible à ce qui marche, c'est l'action qui l'entraîne, pas les mots. Or, cela dépendait de nous. Si les Européens agissaient ensemble, se montraient décidés

à résoudre leurs problèmes et à prendre une part active aux problèmes d'intérêt commun entre les deux continents, la discussion serait facile avec les Américains. Il n'est pas vrai qu'ils soient portés à la domination, ils sont prêts à toute discussion utile et considèrent l'efficacité. La compétition est à ce point dans leurs mœurs qu'ils s'étonnent de ne pas la rencontrer chez leurs partenaires. L'absence d'initiative politique de l'Europe leur pesait alors, et quand ils crurent que le Marché commun ne serait peut-être rien de plus qu'une entreprise régionale préférentielle, ils se préparèrent à relever le défi. C'était du moins l'attitude de milieux agricoles et industriels qui exerçaient une grande influence au Congrès.

J'aurais souhaité que l'on traitât l'affaire avant qu'elle ne prît tournure de conflit. Dès novembre 1959, j'avais écrit à Adenauer : « Nous devons prendre conscience qu'il s'est produit dans la situation internationale économique un changement fondamental : c'est la situation de la balance des paiements américaine. Cette balance est déficitaire. Je n'ai pas besoin de vous décrire les conséquences d'une aggravation de cette situation pour l'Occident tout entier et pour nous en particulier. »

C'est à cette même époque que le Comité proposa, comme on l'a vu plus haut, que les problèmes des Six et des Sept, et ceux de l'Amérique, insolubles s'ils étaient abordés séparément, fussent réglés ensemble. J'allais le plus souvent possible aux États-Unis où une nouvelle génération d'hommes arrivait au pouvoir avec John Kennedy. Nous trouvâmes sans peine un langage commun qui n'était pas seulement celui de l'amitié – je les connaissais tous personnellement –, mais aussi celui de la sympathie intellectuelle. La jeune administration américaine allait porter un regard neuf sur le monde, et je m'inquiétai moins des difficultés particulières que je m'efforcerai de régler, notamment avec Freeman, secrétaire à l'Agriculture, que de l'explication que les Européens devaient donner de leur entreprise. En janvier 1961, à Robert Kleiman qui me questionnait pour U.S. News, je disais : « En changeant les conditions existant en Europe, les Six ont produit un « ferment de changement » pour l'Occident. Comme nous pouvons le voir d'après les réactions américaines et britanniques à l'égard du Marché commun, un changement en amène un autre. La réaction en chaîne n'a fait que commencer. Nous mettons en mouvement un processus de changements continus qui pourra façonner plus durablement le monde de demain que les principes de révolution en dehors de l'Occident. » C'est ce langage que je tins à Kennedy lorsque je le rencontrai quelques semaines plus tard à Washington.

Le président m'avait invité à déjeuner à la Maison-Blanche avec McGeorge Bundy. Nous eûmes une longue conversation au cours de laquelle il m'interrogea avec une intense curiosité. Son désir d'apprendre me parut un des traits les plus frappants de sa personnalité dont je connaissais par avance le charme et l'intelligence. Il m'écoutait, il écoutait ses conseillers, ses visiteurs, et cette faculté qu'il avait à un point remarquable développait rapidement en lui une maturité politique exceptionnelle chez un homme aussi jeune. Ceux qui l'abordaient dans un esprit critique oubliaient vite sa jeunesse pour ne voir que son dynamisme. Je compris à Washington que son autorité s'affirmait dans tous les domaines et je retrouvai l'atmosphère de l'époque de Roosevelt : la discussion était présente partout, les affaires étaient préparées par une consultation très ouverte, puis venait le temps de la décision, qui était celle du président. Kennedy se révéla dès les premiers jours énergique et courageux. L'Europe serait son problème – le choix de ses conseillers ne laissait pas de doute. Dès mon retour en Europe, je voulus faire part de mes conclusions à Adenauer qui partait aux États-Unis pour rencontrer Kennedy :

« Le président est un homme très simple, prudent, direct. Ses relations avec ses collaborateurs sont empreintes de confiance. Les problèmes sont discutés, chacun dit son mot, mais le dernier est le sien. Je pensais, en discutant avec lui, ce que j'ai fait longuement, que vous vous entendriez bien, car il est aussi un homme d'action, et, si vous me permettez de vous le dire, vous avez tous les deux la même jeunesse d'esprit.

« Le choix des hommes qui l'entourent est très bon. Nos amis McCloy et Acheson jouent un rôle très important, et leur influence est grande. McCloy pour le désarmement, Acheson pour la politique O.T.A.N.; il y a aussi Douglas Dillon, George Ball que vous venez de voir à Bonn, David Bruce, ambassadeur à Londres, le vice-président Johnson, expert en politique intérieure et dont l'influence au Sénat est très grande. Nombreux sont ceux qui ont été appelés à collaborer. Parmi eux, vous connaissez nos amis McGeorge Bundy, Robert Bowie, Gene Rostow, Shepard Stone et Robert Schaezel.

« Tous, dans les travaux dont ils sont chargés – que ce soit Acheson sur l'O.T.A.N., McCloy sur le désarmement –, arrivent à une même conclusion : l'organisation de l'Ouest est nécessaire et urgente – c'est-à-dire l'organisation du monde libre qui comprend essentiellement l'Europe continentale, l'Angleterre, les États-Unis et le Canada. Mais, pour tous, il est clair que l'armature de cette

organisation est la Communauté européenne, dont le cœur est l'unité franco-allemande.

« De cette vue générale, tout le monde est maintenant convaincu à Washington – du président à l'exécutant du Département d'État. »

De tous les présidents américains, Kennedy était certainement celui que son éducation et sa culture disposaient le mieux à comprendre les problèmes de l'Europe. Mais cette disposition n'eût pas suffi à le placer d'emblée au cœur de nos problèmes s'il n'avait fait confiance à ses conseillers qui en avaient une profonde connaissance, et en particulier à George Ball. C'est à travers lui surtout que le président s'était fait une opinion sur la signification profonde des institutions nouvelles de l'Europe, et sur leur importance pour l'équilibre de cette partie du monde qu'il fallait renforcer avant d'engager le dialogue avec l'Est. Je n'avais eu besoin que de quelques heures pour m'assurer que l'Amérique était prête à accueillir un vaste dessein européen et à replacer dans un contexte politique qui pourrait être commun les inévitables affrontements économiques. Mais en même temps, on pouvait percevoir les conséquences lointaines qu'aurait une remise en question de ce dessein. L'avenir montra qu'il en fallait moins pour ouvrir la voie aux malentendus – un doute seulement sur la volonté des Européens de compléter le Marché commun par l'union politique.

« La coopération sur un pied d'égalité des États-Unis avec l'Europe divisée et morcelée, notais-je dans ma lettre au chancelier est impossible. Elle est possible seulement parce que la France et l'Allemagne unies ont commencé à créer une vaste entité européenne et la perspective d'une sorte de seconde Amérique.

« J'ai acquis la conviction à Washington que, sans cette perspective, les États-Unis, laissés seuls, se seraient retournés vers les problèmes particuliers que leur posent l'Asie, l'Afrique, l'Amérique latine; aussi devons-nous comprendre que la coopération Europe-États-Unis, indispensable à notre sécurité, ne sera à la longue possible que si la Communauté européenne montre du dynamisme et de la compréhension dans les problèmes universels qui préoccupent les Américains. Ils ont cessé d'être des observateurs apportant une aide bienveillante pour devenir des participants directement intéressés aux résultats de l'effort collectif. Dorénavant, l'Amérique s'engagera avec l'Europe dans la mesure où, l'union européenne se faisant, la Communauté européenne contribuera efficacement à régler les problèmes mondiaux : par exemple, à l'aide aux pays sous-développés, à la stabilité monétaire de l'Ouest. »



Le premier pas vers une organisation rationnelle des problèmes économiques intercontinentaux fut fait par Kennedy en janvier 1962 lorsqu'il proposa au Congrès de mettre sur pied « une association commerciale ouverte entre les États-Unis et la Communauté européenne ». Ce serait le *Trade Expansion Act* adopté en octobre qui autorisait le président à négocier avec le partenaire européen des abaissements de tarifs réciproques pouvant aller jusqu'à cinquante pour cent des droits de douane – et davantage si l'Angleterre se joignait à la Communauté. La plus vaste et la plus longue négociation commerciale jamais vue allait débiter sous le nom de *Kennedy Round*. Son enjeu serait mal saisi par l'opinion, mais aucun responsable industriel ou agricole n'y fut indifférent tant les intérêts en cause étaient considérables. Si la lutte engagée fut âpre, à la mesure de ces intérêts, du moins fut-elle conduite selon des règles et dans des conditions d'égalité qui eussent été impossibles si les pays européens ne s'étaient pas présentés unis et parlant d'une seule voix. La Commission, en la personne de Jean Rey, négociateur de grand talent et quelques années plus tard digne successeur de Hallstein, affirma sa force et son unité. La vue d'ensemble qui fut prise durant cette formidable confrontation aura donné aux partenaires une connaissance mutuelle de leurs systèmes économiques qui, si elle n'excluait pas la dureté du combat, assura sa régularité et obligea à l'élever au niveau de l'intérêt général.

Il fallait faire un pas de plus. L'Europe des États ne le ferait pas spontanément, aussi était-ce le rôle du Comité que d'indiquer la voie à suivre. « En même temps que se consolide l'intégration économique de l'Europe et que commence son union politique, déclarait-il le 26 juin 1962, la coopération déjà engagée entre les États-Unis et les pays d'Europe doit graduellement prendre la forme d'une relation de partenaires entre l'Europe unie et les États-Unis, – entre deux entités distinctes mais également puissantes, chacune assumant sa part de responsabilités communes envers le monde... De même que la création de l'Europe est le résultat de progrès concrets faits en commun et pas à pas par les pays d'Europe, de même les nouvelles relations de partenaires entre les États-Unis et l'Europe seront le résultat d'efforts concrets et patients portant sur des problèmes communs. »

La réponse des États-Unis n'allait pas tarder à venir. Un mois plus tard, Kennedy saisit l'occasion solennelle de l'*Independence Day* pour prononcer à Philadelphie un discours qui eut un retentissement considérable dans le monde. Ce discours, qui restera dans l'histoire celui du *Partnership*, proposait ce qu'on ne peut traduire mieux que par les termes *d'association de partenaires égaux* « entre la nouvelle union qui se forme en Europe et la vieille union américaine fondée à Philadelphie il y a deux siècles ». A l'instant même, le peuple américain comprit, mieux qu'en dix ans d'information quotidienne, ce que signifiait la Communauté européenne formée entre des nations qui, « longtemps divisées par des querelles plus amères que celles qui ont pu opposer les treize colonies d'Amérique, se retrouvent aujourd'hui ensemble à la recherche, tout comme nos ancêtres, de la liberté dans la diversité et la force dans l'unité ». La foule immense qui assistait à cette « déclaration d'interdépendance » salua avec enthousiasme l'engagement de son jeune président : « Les États-Unis observent cette vaste entreprise avec autant d'espoir que d'admiration. Nous ne considérons pas une Europe forte et unie comme une rivale, mais comme une partenaire. Contribuer à son progrès a constitué un objectif de base de notre politique étrangère depuis dix-sept ans. » Cette déclaration était empreinte de sincérité et il faut en lire chaque mot pour comprendre vers quel objectif généreux Kennedy était résolu à conduire la plus grande démocratie du monde. Il l'eût fait, ou du moins il eût employé toute sa force à le faire dans les termes qu'il avait mesurés et autour desquels s'organisait déjà un programme d'action concret.

« Je suis persuadé, dit-il, que l'Europe sera plus à même de jouer un rôle important dans la défense commune, de répondre plus généreusement aux besoins des nations pauvres, de se joindre aux États-Unis et à d'autres pour abaisser les barrières douanières, pour résoudre les problèmes de devises et de matières premières, de développer une politique coordonnée dans tous les domaines d'ordre diplomatique, économique et politique. Nous voyons dans une telle Europe un partenaire avec lequel nous pourrions traiter sur la base de pleine égalité en ce qui concerne toutes les tâches immenses que constituent la mise sur pied et la défense d'une communauté de nations libres. »

Une phrase, dans le discours de Philadelphie, n'attira pas particulièrement l'attention sur le moment. Elle en était pourtant une des clés et quand elle serait perdue, pour de longues années, quelques mois après, les portes de l'avenir se fermentaient au grand dessein de J. F. Kennedy : « Il faut d'abord que l'Europe achève de s'organiser à sa façon et en prenant sa propre décision. Lorsqu'une

décision sera intervenue en ce qui concerne l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun, que nous espérons voir se réaliser cet été, nous pourrons aller de l'avant à un rythme accéléré. » L'arrêt des négociations avec Londres après le veto français de janvier 1963 priva l'Europe de cette dimension supplémentaire qui pouvait en faire le partenaire égal des États-Unis. Les problèmes concrets qui demeuraient dans l'ordre commercial furent néanmoins traités d'une manière relativement équilibrée, grâce à l'habile fermeté de la Commission européenne, mais ceux qui concernaient la défense s'enlisèrent dans une pénible dialectique. Il ne me fut pas toujours facile de maintenir sur la question de la force multilatérale découlant de l'accord anglo-américain des Bahamas, refusé par la France, étendu à l'Allemagne, une position commune du Comité <sup>4</sup>. L'affaire m'occupa beaucoup trop, mais je ne pouvais éluder la formidable réalité qui était celle de la défense européenne. Assurée pour l'essentiel par la force de dissuasion américaine, elle voyait les Européens divisés – l'Angleterre intégrée désormais dans le système nucléaire de l'alliance dominée par les États-Unis, la France proclamant son indépendance et l'Allemagne tenue hors du club.

En attendant que l'Europe réalisât son unité politique, la force multilatérale prêtée par les États-Unis eût peut-être permis l'usage en commun d'un système de dissuasion atomique où l'Allemagne pût participer à des conditions à la fois honorables pour elle et rassurantes pour ses partenaires. Cette perspective transitoire qui eût mis leur pays dans une situation de complète égalité en Europe intéressait vivement les membres allemands du Comité, et je pouvais comprendre leur besoin de sécurité qui se traduisait par un attachement viscéral à l'alliance. On en avait eu la preuve lors de la conclusion du traité franco-allemand à Paris qui avait suivi de près la rupture des négociations de Bruxelles en janvier 1963. Ce n'étaient pas seulement les partenaires des deux grands pays qui s'alarmaient de cette nouvelle intimité et soupçonnaient Adenauer vieillissant d'avoir payé trop cher une hypothétique protection française. Les partis allemands de la majorité et de l'opposition, et beaucoup de Français redoutaient qu'un tel accord préludât à une remise en cause de la politique d'intégration européenne et à un relâchement de l'alliance militaire avec les États-Unis. Moi-même je me posais des questions sur la ligne que suivait de Gaulle et sans scruter ses arrière-pensées, exercice auquel je me suis toujours refusé, j'examinai ses actes du moment.

Ainsi, je voyais que la forme du traité franco-allemand tendait à faire prévaloir l'idée de « coopération » dans tous les domaines considérés, ce qui jetait un sérieux doute sur l'avenir de l'intégration européenne. Je voyais que le traité ne disait pas que la concertation de la stratégie militaire franco-allemande

se ferait au sein de l'O.T.A.N. J'entendais de Gaulle parler dans une nouvelle conférence de presse des « aréopages internationaux » auxquels la France ne pourrait sans abdiquer transmettre sa souveraineté. Entre-temps, nous avions établi un texte interprétatif que les stratèges parlementaires traduisirent en forme de préambule qui fut voté à l'unanimité par le Bundestag le 25 avril. On y évoquait « le maintien et le renforcement de la cohésion des peuples libres, et en particulier une étroite coopération entre les États-Unis et l'Europe, la défense commune dans le cadre de l'O.T.A.N., l'union de l'Europe y compris la Grande-Bretagne ». Ce préambule et cette unanimité remettaient les choses en l'état, et le traité ainsi compris perdait son caractère d'alliance politique exclusive pour devenir une expression administrative de la réconciliation franco-allemande décidée douze ans plus tôt avec le plan Schuman. Il était bon qu'elle prît la forme de rencontres organisées et régulières de ministres, de fonctionnaires et de jeunes des deux pays. Cette forme eût pu être étendue aux Six, à l'avantage de tous.

L'Europe ébranlée mit longtemps à retrouver un équilibre. En Allemagne, Adenauer fatigué, contesté au sein de son propre parti, ne put éviter la montée d'Erhard. En Angleterre, Macmillan sortit de la scène et les conservateurs ne cessèrent plus de perdre du terrain. A Bruxelles, les institutions européennes cherchaient à reprendre leur souffle : c'est à cette première grande épreuve qu'on mesura la force du mécanisme communautaire. La discorde entre les gouvernements, l'humeur des hommes et le désordre des choses pouvaient ralentir, mais non arrêter le mouvement entraîné par l'engrenage des institutions. Cet engrenage était d'une grande complexité, et chacun avait intérêt à le maintenir en place parce que telle pièce lui était devenue indispensable. L'utilitarisme, dans les moments de crise, suppléait à l'esprit européen et personne n'envisageait plus de se retirer unilatéralement ni même d'échouer ensemble. En réalité, l'esprit européen subsistait et tenait tout en place, même lorsqu'on ne le voyait plus au niveau des gouvernements. Il était dans la mécanique elle-même et commandait son fonctionnement. Les institutions, une fois créées, ont leur force propre qui dépasse la volonté des hommes.

Il fallait que l'ordre fût revenu dans les esprits avant que le Comité pût prendre de nouvelles initiatives, et je n'eus pas l'occasion de le réunir en 1963 –

mais il existait aussi par le lien constant que nous entretenions entre ses membres que nous allions voir et auxquels nous écrivions durant toute cette période qui n'était pas que d'attente. Le rôle moteur que la France avait perdu fut repris par l'Allemagne où s'opérait la lente transition vers le pouvoir d'Erhard. Gerhard Schroeder, ministre des Affaires étrangères, régla la remise en route du Marché commun, il resserra les liens entre Bonn et Washington où la préoccupation de défense, à travers la force multilatérale, devenait primordiale. Kennedy vint rassurer les Allemands jusqu'à Berlin et reçut partout un accueil enthousiaste. En même temps, l'accord qu'il conclut avec les Russes sur l'arrêt des expériences atomiques dans l'espace montra que tous les problèmes prenaient une dimension universelle au sein de laquelle l'Europe risquait de n'avoir plus sa place – n'eût été la grande négociation commerciale en cours. Mais l'Europe ne pouvait se réduire à un marchandage agricole, fût-il à l'échelle mondiale. Je notai mes réflexions du moment : « Les événements récents et en particulier l'accord nucléaire de Moscou nous obligent à situer l'affaire de l'unification européenne dans le cadre de la situation nouvelle. Je crois que nous sommes maintenant en face d'une situation qui doit être traitée dans son ensemble. Je ne crois pas que les gens soient intéressés aujourd'hui à l'unification européenne seule. Ils le seront à nouveau s'ils comprennent que l'unification européenne est un élément essentiel de l'organisation de la paix. Unification de l'Europe comprenant la Grande-Bretagne, poursuite des négociations avec la Russie, *Partnership* entre les États-Unis et l'Europe sont trois éléments d'un même triptyque qu'on ne peut à mon avis aujourd'hui pas dissocier. »

Ce programme pouvait paraître hors de la réalité au moment où l'Europe des Six avait peine à surmonter ses propres difficultés. Survivrait-elle à six, on en doutait à Paris où l'on se fût résigné à ce qu'elle continuât à deux ou trois. Mais je voyais aussi qu'à Bonn, le vieux chancelier isolé ne déterminait plus une politique extérieure que beaucoup de ses collaborateurs étaient tentés de fonder sur un accord direct avec les États-Unis. Les Américains eux-mêmes croyaient-ils encore en cette Europe qui ne montrait plus une détermination unique, j'en doutais à certains signes. Tant d'éléments d'incertitude autour de nous m'inclinaient à demeurer ferme sur la ligne que je suivais avant que l'horizon ne s'obscurcît. Si l'on me pressait d'imaginer de nouvelles perspectives, je répondais : « Je n'en vois aucune, mais c'est probablement parce qu'il n'en existe aucune. Nous nous posons des questions inutilement, alors que nous n'avons rien de mieux à faire que de continuer. Il n'y a pas de politique de rechange française ou allemande. Il n'y a plus de destin mondial pour l'Angleterre. Et les États-Unis

n'ont qu'un allié sûr en Europe, c'est l'Europe. » J'allais le dire inlassablement à tous, à Bonn, à Londres, à Washington pendant ce « temps de la patience » où je voyageais beaucoup.

Continuer, répéter, c'est, j'en suis conscient, la caractéristique de ce récit, qui ne fait que rapporter l'histoire d'une création laborieuse. Peut-être un jour quelqu'un la racontera-t-il avec le style de l'épopée, et je crois en effet que la naissance de l'Europe apparaîtra, avec le recul, comme une aventure fulgurante. Ce sera la vérité de demain. La réalité d'aujourd'hui a sa vertu dans sa patience minutieuse. Qui ne serait frappé par le contraste entre cette minutie des bâtisseurs de l'Europe et les accents de grandeur qu'empruntait la politique de la France pendant les années 60? Cette politique fut riche en épisodes spectaculaires dont on ne trouvera pas le reflet dans ces pages. C'est que les objectifs que le général de Gaulle assigna à l'action extérieure de la France ne recoupèrent plus, à partir de 1963, les chemins de la Communauté. Puisque nous avançons ici sur ces chemins, qu'on ne s'étonne pas de ne pas y rencontrer les péripéties qui donnaient à beaucoup de Français le sentiment de vivre pour eux-mêmes des heures prestigieuses que les autres Européens ne pouvaient partager. Ceux-ci, quand je les visitais, m'interrogeaient sur la politique française face aux réalités du monde moderne. Ces réalités, ils les voyaient sans illusion et, se mesurant à elles, constataient leur impuissance à résoudre seuls leurs problèmes nationaux. Leur ambition, car ils n'en manquaient pas plus que les Français, était tournée vers l'avenir qu'ils ne pouvaient dominer, chacun en était conscient, qu'en l'abordant tous ensemble. Il ne m'était pas toujours facile de leur conseiller la patience.

La fin de 1963 fut marquée par une tragédie qui affecta tous les hommes et toutes les femmes de cœur dans le monde entier. L'assassinat de Kennedy fit retomber le souffle d'espérance qui avait à peine eu le temps de s'élever sur nous. Les institutions, ai-je dit, sont plus importantes que les hommes, et celles des États-Unis en firent aussitôt l'impressionnante démonstration. Mais seuls les hommes, quand ils en ont la force, peuvent transformer et enrichir les choses que les institutions transmettent ensuite aux générations successives. Kennedy était un de ces hommes capables d'entraîner plus loin ses contemporains par son imagination et de créer l'accord par sa générosité. Je ne me demande pas ce qu'il eût fait de cette expérience d'homme d'État qui se développait en lui jour après jour sous nos yeux, j'admire simplement qu'il ait laissé un tel souvenir après une

si courte carrière et que sa mort ait creusé un tel vide. L'hommage le plus vrai que j'entendis sur lui fut celui de ce chauffeur de taxi parisien qui me dit : « Monsieur, nous venons de perdre un président. » J'eus ce jour-là une peine infinie.

La mort d'un être jeune et rayonnant est bouleversante. Pourtant, c'était la même révolte, les mêmes larmes qui étaient montées en moi lorsque j'avais appris dix-sept ans plus tôt que Roosevelt venait d'être vaincu par la maladie et l'effort de toute une vie. Nous étions, je m'en souviens, en voyage en Georgie et je criai plusieurs fois à Silvia qui m'annonçait la nouvelle : « Non, ce n'est pas possible. » Ce qui n'était pas possible, c'était la fin d'une grande espérance, et ceux qui sont porteurs de l'espérance n'ont jamais l'âge de mourir. Roosevelt, je l'ai dit, avait une vision universelle des choses et pour lui la liberté ne s'arrêtait pas aux frontières de son pays. Il l'avait prouvé jusqu'à l'extrême limite de ses forces. Les forces de Kennedy, brisées prématurément, étaient de la même trempe, sa vision de la même envergure.

Je l'avais revu au début de l'année à Washington. Il acceptait mal l'interruption brutale des négociations avec l'Angleterre, mais sa compréhension de l'Europe l'empêchait d'avoir ce réflexe de repliement qui tentait l'Amérique au spectacle de notre désunion et auquel cédèrent ses successeurs. Comme j'allais recevoir à New York le « prix de la Liberté »<sup>2</sup>, il m'y fit remettre le message suivant :

« Cher monsieur Monnet, pendant des siècles les empereurs, les rois, les dictateurs ont cherché à imposer à l'Europe son unité par la force. Pour le meilleur et pour le pire, ils ont échoué. Mais sous votre inspiration l'Europe, en moins de vingt ans, a progressé vers l'unité plus qu'elle ne l'avait fait depuis mille ans. Vous et ceux qui travaillent avec vous ont bâti avec le mortier de la raison et ces pierres que sont les intérêts économiques et politiques. Vous transformez l'Europe par le seul pouvoir d'une idée constructive.

« Depuis la guerre, la reconstruction et l'unification de l'Europe n'ont cessé d'être les objectifs de la politique des États-Unis parce que nous avons reconnu avec vous que la force réside dans l'unité. Et nous avons aussi reconnu avec vous qu'une Europe forte n'est pas seulement bonne pour les Européens. Elle l'est aussi pour le monde. L'Amérique et l'Europe unie travaillant pleinement et efficacement dans une relation de partenaires égaux peuvent trouver des solutions aux problèmes urgents qui confrontent l'humanité dans cette période cruciale. »

Le 25 novembre, hélas! je suivais ses obsèques, grandes dans leur simplicité.

Moins de deux semaines après, je me retrouvai dans les salons de la Maison-Blanche pour y recevoir l'ultime témoignage de son attachement à l'Europe. Il m'avait désigné, en même temps que John McCloy et le chef syndicaliste George Meany, parmi les titulaires des *Presidential Medals of Freedom* <sup>3</sup> qu'il comptait remettre lui-même le 6 décembre. C'est Johnson qui accomplit ce geste, en la présence discrète de M<sup>me</sup> Kennedy qui avait tenu à suivre la cérémonie dans un coin d'ombre du salon. Il me lut le texte que m'avait destiné son prédécesseur dont l'esprit occupait encore – mais plus pour longtemps – les lieux où la culture et le goût des grandes choses avaient régné pendant deux courtes années : « *Citizen of France, statesman of the world, he has made persuasion and reason the weapons of statecraft, moving Europe toward unity and the Atlantic nations toward a more effective Partnership* <sup>4</sup>. »

### Les crises et le reflux

Le *Partnership* n'était pas mort avec John Kennedy, car une idée qui est attachée à la nature des choses n'est pas créée par un homme et ne disparaît pas avec lui. Les rapports d'égalité entre deux continents marqués par la même civilisation, dotés de ressources équivalentes, ont la force de l'évidence, et cette force préexiste à la volonté qui la capte et lui donne une expression concrète. Elle lui survit dès lors qu'elle a un commencement de réalisation, même si on peut croire que la mort l'a dissoute en même temps que la volonté créatrice. Les successeurs de Kennedy ont quelquefois donné l'impression qu'un grand dessein était abandonné et que les États-Unis retombaient dans la tentation de la supériorité solitaire. Cette tentation, si elle fut, aura vite échoué, du moins à l'égard de l'Europe, et bien des Américains ont compris quelle serait leur erreur de ne pas rechercher l'égalité, fût-ce au prix de la création de grandes entités nouvelles dans le monde à la place des mosaïques de pays voués à la subordination. Cette égalité, assurément, n'est pas une réalité immédiate, et je ne la conçois pas comme une notion comptable ou juridique, mais comme un ordre de grandeur qui s'inscrit dans les esprits. Il faut l'anticiper, se situer au cœur d'un processus que rien n'arrêtera, sans attendre une exacte parité : sinon, la discussion ne commencera jamais.

Je ne me demandai pas, en 1964, si l'Amérique de Johnson était plus ou moins généreuse que celle de Kennedy et si son évidente supériorité militaire ne rendait pas illusoire toute discussion équilibrée avec elle. Je constatai que le



*Partnership* demeurait la politique officielle de la Maison-Blanche et je proposai à travers le Comité d'action de lui donner la première forme concrète d'un « Comité d'entente entre l'Europe et les États-Unis », cela dans les domaines où l'Europe avait commencé d'exister. La résolution du 1<sup>er</sup> juin 1964 précisa la mission de ce Comité : « Préparer des positions communes sur les problèmes à mesure qu'ils s'imposent à l'action, facilitant ainsi les décisions qu'ont à prendre les institutions européennes et le gouvernement des États-Unis dans les rapports économiques qu'ils ont entre eux, aussi bien que dans leurs négociations respectives avec le reste du monde. » Cette proposition fut répétée inlassablement par le Comité, et je n'ai pas rencontré auprès des hommes politiques et des syndicalistes qui représentaient les forces démocratiques majoritaires en Europe le moindre soupçon qu'une procédure de discussion avec les États-Unis fût un piège pour l'indépendance de nos pays et de la Communauté tout entière. Parler n'a jamais aliéné la liberté de quiconque, et parler dans des conditions de respect mutuel est au contraire la plus solide garantie que chacun, en expliquant son point de vue, pourra amener l'autre à en tenir compte.

Je ne m'étendrai pas sur les raisons obscures qui ont empêché jusqu'à ce jour l'établissement d'un tel Comité d'entente. Il ne peut y avoir de motifs valables à un refus persistant de s'asseoir autour de la même table pour examiner les problèmes d'intérêt commun. Les malentendus qui servent d'excuse à nos États divisés pour refuser un dialogue avec les États-Unis découlent précisément de cette absence d'une procédure de concertation qui eût éclairci, au fur et à mesure qu'elles survenaient, les difficultés techniques. La somme de ces malentendus peut paraître aujourd'hui un obstacle majeur au *Partnership*, qui prendrait place alors dans l'histoire des occasions manquées. En réalité, seuls ceux qui ne veulent pas avancer parlent d'occasions manquées. Je ne m'intéresse qu'aux occasions qui sont devant nous et qu'il nous appartient de saisir l'instant venu. Les conditions fondamentales qui poussent l'Occident à renforcer sa cohésion n'ont rien perdu de leur nécessité ni de leur simplicité, et d'ailleurs l'écart est de moins en moins sensible entre les deux grands partenaires, l'Europe et l'Amérique, que les difficultés communes rapprochent objectivement. Reste la distance subjective, née de l'ignorance mutuelle des problèmes contre laquelle une procédure de dialogue comme celle du Comité d'entente demeure le meilleur remède.

Convaincre les hommes de parler entre eux, c'est le plus qu'on puisse faire pour la paix. Mais il y faut plusieurs conditions, toutes aussi nécessaires. L'une est que l'esprit d'égalité préside aux conversations et qu'aucun ne vienne à la table avec la volonté d'emporter un avantage sur l'autre. Cela implique que l'on abandonne les soi-disant privilèges de la souveraineté et l'arme tranchante du veto. Une autre condition est que l'on parle bien du même objet; une autre, enfin, que tous s'attachent à rechercher l'intérêt qui leur est commun. Cette méthode n'est pas naturelle aux hommes qui se rencontrent pour traiter des problèmes nés précisément des contradictions d'intérêts entre les États nationaux. Il faut les amener à la comprendre et à l'appliquer. L'expérience m'a enseigné que la bonne volonté n'y suffit pas et qu'une certaine force morale doit s'imposer à tous : c'est celle des règles que secrètent les institutions communes supérieures aux individus et respectées par les États. Ces institutions sont faites pour unir, pour unir complètement ce qui est semblable, pour rapprocher ce qui est encore différent. Les Européens ont décidé de vivre sous les mêmes règles dans une Communauté que rendent possible leur identité culturelle et leur développement homogène. A tous ces titres, il était évident dès le début que l'Angleterre devrait les rejoindre sans tarder. Ce destin partagé leur rend, dans le règlement des affaires du monde, le rôle qu'ils ont perdu par la faute de leurs divisions.

Ce rôle, quel est-il? Le même, toujours : chercher l'accord le plus large, contribuer à la détente entre l'Est et l'Ouest en créant les conditions d'un dialogue permanent – mais non en cherchant l'arbitrage et la balance des forces. Les pays qui se sont réunis dans la Communauté appartiennent à la même civilisation occidentale dont les principes règlent aussi la société américaine : entre ces deux grandes entités très proches, mais distinctes, un dialogue profond et constant est possible, dans des formes établies qui sont celles de la démocratie. Tel était, tel demeure le but du *Partnership* dont les instruments initiaux, ceux du Comité d'entente, ont été proposés il y a plus de dix ans. Cette proposition touchait en même temps aux rapports avec l'Est également essentiels à la paix du monde. Mais il était clair pour moi comme pour tous les membres du Comité d'action que la forme et le contenu de la discussion entre la Communauté et les pays de l'Est, qui ne reconnaissaient d'ailleurs pas nos institutions, ne pouvaient être organisés de la même manière qu'avec les États-Unis – du moins, aussi longtemps que ces pays ne conduiraient pas leur vie

publique selon les principes de liberté sur lesquels se règlent nos démocraties.

Aucun de nos pays parlant isolément ne pouvait se faire entendre de l'U.R.S.S. et je ne pensais pas non plus que l'Europe, même unie, pût aboutir à un accord durable avec les Soviétiques si les États-Unis n'y étaient pas concernés avec elle, pas plus d'ailleurs qu'un accord entre les États-Unis et l'U.R.S.S. ignorant l'Europe n'aurait eu de solidité. Le plus grand danger pour tous était que l'Allemagne menât une action séparée en Europe, et la Communauté représentait à cet égard une garantie que l'U.R.S.S. était capable d'apprécier. Mais les Allemands, s'ils avaient choisi de lier leur destin à celui des peuples de l'ouest du continent, ne concevaient leur sécurité que dans le système plus vaste de la défense occidentale. Ce qu'on appelait l'« atlantisme » n'était pas pour eux une doctrine, mais un réflexe de survie. Je pouvais comprendre l'inquiétude de ce peuple plus directement exposé que d'autres, comme j'admirais le courage de ses hommes d'État qui le détournèrent de réaliser le rêve de la réunification par des actions aventurées. L'Europe était en train de réussir ce changement historique – l'Europe et non tel ou tel pacte entre les États –, mais encore ne fallait-il pas l'isoler du contexte global de la défense de l'Ouest. Ce problème donna lieu aux débats les plus difficiles et souvent les plus irréels que les hommes aient eu à affronter. Alors qu'il devrait unir, il n'a fait jusqu'ici que diviser. Si nous ne lui avons pas trouvé de solution collective suffisante, une chose reste sûre, c'est que les solutions nationales n'ont pas fait avancer la recherche de la paix.

Depuis 1964, des années vides d'action, mais non d'affrontements verbaux, ont laissé en suspens l'organisation des rapports entre l'Europe et les États-Unis. Les relations qui se sont poursuivies d'État à État à travers l'Atlantique ont pu donner à certains l'impression que l'Amérique s'accommodait du silence de l'Europe, qu'elle y trouvait même son avantage, à d'autres l'illusion que l'Europe n'était pas la dimension indispensable au dialogue avec Washington et qu'il suffisait de parler très fort pour s'y faire entendre. La vérité est qu'à défaut de point fixe chacun interprétait à sa manière une situation réglée par l'empirisme, en dehors du souci primordial de l'intérêt commun. Cet intérêt existe, comme l'a montré la seule expérience – limitée au domaine du commerce international – de dialogue entre partenaires égaux qu'a été le *Kennedy Round*. L'Europe, exceptionnellement, y parlait d'une seule voix. Elle a été écoutée et chaque partie a tenu compte des préoccupations légitimes de l'autre dans un vaste règlement. Pourquoi cette méthode n'a-t-elle pas été graduellement élargie à

l'ensemble des rapports entre l'Europe et les États-Unis dans la ligne du *Partnership*, les raisons en sont diverses et les torts partagés. Pendant que le problème noir, la guerre de Viêt-nam, la recherche de la détente accaparaient l'attention de Johnson, puis de Nixon, l'Europe semblait hésiter sans fin à approfondir son unité et à s'élargir. D'aucuns prenaient un soin jaloux de son indépendance, mais sans faire ce qu'il fallait pour qu'elle existât vraiment. Si elle avait quelque velléité de s'affirmer, on eût voulu que ce fût en opposition aux États-Unis et à leur politique jugée dominatrice. Je n'ai jamais cru que cette divergence fût profonde et durable. Quand les hommes savent surmonter les mouvements de leur humeur, c'est pour reconnaître que l'Europe et l'Amérique ne peuvent ignorer leurs problèmes respectifs et ont besoin l'une de l'autre pour les résoudre. Séparées, elles ne peuvent contribuer efficacement à la paix du monde. Je voyais qu'il faudrait, là encore, attendre que la sagesse revînt dans les esprits.

1 *F.M.L.* : *Force Multilatérale*. Proposition faite en 1961 par le président Kennedy destinée à faire participer certains membres européens de l'O.T.A.N. au commandement d'unités navales dotées de forces nucléaires.

2 Prix de la Liberté : ce prix est décerné chaque année par l'Association : « La Maison de la Liberté » pour services exceptionnels rendus à la cause de la liberté.

3 *Presidential Medal of Freedom* : Médaille présidentielle de la Liberté : médaille décernée pour la première fois par le Président des États-Unis et qui est conférée depuis, chaque année par celui-ci à des personnalités de son choix.

4 Citoyen de France, homme d'État du monde, il a fait de la persuasion et de la raison les forces politiques conduisant l'Europe vers son unité et les nations atlantiques vers une relation de partenaires plus efficace.

## Le temps de la patience

### L'enlissement

Ce n'est pas avant juin 1964 que se réunit le Comité pour sa onzième session. La dixième avait eu lieu à Paris en décembre 1962, celle-ci se tiendrait à Bonn pour la première fois. Le texte des résolutions avait été longuement élaboré et ne comportait pas moins de vingt pages. Il était la somme des conclusions et des accords qui avaient occupé les mois consacrés à la réflexion et s'il se situait dans le prolongement des années antérieures, malgré les à-coups subis, c'était bien la preuve que le Comité était devenu une institution sage, capable de dominer les émotions des hommes et de tenir une direction ferme. En relisant cette longue déclaration, on peut imaginer les dimensions qui étaient celles des possibilités de l'Europe et de nos ambitions pour elle. C'est un véritable message sur l'état de l'union, d'une union en train de se faire. Les étapes en étaient progressives, le domaine en était vaste, mais il était jalonné de propositions précises. Certaines touchaient au développement économique et social du Marché commun, d'autres aux problèmes institutionnels, notamment l'élection au suffrage direct du Parlement européen et l'élargissement de ses pouvoirs budgétaires. Enfin, c'est là que se trouvait un chapitre intitulé : « Établissement graduel d'une relation de partenaires égaux entre l'Europe et les États-Unis d'Amérique », relation dont l'instrument serait un Comité d'entente. Parallèlement, s'ouvrait un autre chapitre sous le titre suivant : « Évolution par des accords successifs d'une coexistence pacifique entre l'Occident et l'U.R.S.S. réglant les problèmes européens et notamment la réunion dans la Communauté européenne des Allemands aujourd'hui séparés. »

Qui pourrait dire aujourd'hui que cette vue était utopique et que, vivante il y a dix ans, la perspective de la réunion des Allemands est désormais sortie de l'histoire? Si, du moins, le problème devait être un jour posé à nouveau, seul le cadre de la Communauté qui ne coalesce pas les nations, mais qui unit des hommes pourrait lui apporter une solution pacifique. « Pour cela, déclarait le

Comité, il faut, progressivement, qu'un arrangement de véritable coexistence intervienne entre l'U.R.S.S., d'une part, l'Europe et les États-Unis, de l'autre... Il est trop tôt pour fixer les contours de cet arrangement futur. Mais une chose est déjà claire : s'il apparaissait que l'Ouest se divise, l'insécurité dominerait les rapports entre l'Est et l'Ouest, les perspectives d'un accord s'évanouiraient, la méfiance et l'engrenage des protections réciproques conduiraient à de nouveaux conflits. Un conflit entraînant l'utilisation des armes nucléaires exposerait les pays européens, les États-Unis et l'Union soviétique à une destruction après laquelle, comme on l'a dit, les survivants envieraient les morts. » Je ne pense pas que cette analyse ait perdu sa signification aujourd'hui. En 1964, en tout cas, elle était celle des forces politiques et syndicales majoritaires en Europe. Mais l'illusion de la puissance purement nationale régnait encore au sommet de certains États, cependant que l'Amérique et l'U.R.S.S. développaient entre elles des formes de relations directes dans lesquelles ni l'Europe ni aucun des pays qui la composent n'avaient de part.

La Communauté stagnait, privée de dessein politique, sans espoir d'élargissement prochain. En Angleterre, l'arrivée au pouvoir de Wilson avec une faible majorité, en octobre 1964, retardait la possibilité d'une nouvelle négociation. Aux États-Unis, l'administration Johnson occupée par les problèmes intérieurs semblait se désintéresser de l'Europe en tant que telle. Le danger d'un retour à des politiques séparées, à des accords bilatéraux était partout, et la tentation pouvait être forte pour l'Allemagne de rivaliser avec la France dans la recherche d'avantages nationaux. A toutes ces velléités d'arrangements particuliers qui se dessinaient, il fallait opposer, quand il en était encore temps, la vue d'ensemble que le Comité avait prise à Bonn et dans laquelle l'achèvement du Marché commun était la base solide, mais la base seulement d'une conception plus vaste des rapports pacifiques entre les grandes entités mondiales. Je voyageais beaucoup chez nos partenaires pour faire avancer et compléter nos résolutions. Marc Ullmann, comptabilisant mes déplacements des premiers mois de 1965 – six à Bonn, quatre à Bruxelles, quatre à Rome, deux à La Haye, un à Luxembourg –, écrivait dans *L'Express* : « Au moins, à ce prix, les malentendus sont-ils évités : quand un texte est rendu public, on peut être sûr qu'il reflète la volonté commune de l'ensemble des forces politiques européennes. »

Le texte de 1965 réaffirmait, dans une situation figée, les conditions du mouvement. Son originalité était dans le lieu où il fut discuté et dans le jour où il fut adopté. C'est à Berlin, le 8 mai 1965, que je déclarai devant le Sénat de cette ville, en présence du chancelier Erhard et du bourgmestre Brandt :

« Aujourd'hui 8 mai est le vingtième anniversaire de la fin de la guerre en Europe. C'est de Berlin qu'est partie l'entreprise hitlérienne de domination. C'est à Berlin qu'elle s'est effondrée dans les ruines de l'Europe.

« Le 9 mai 1950, la France, par la voix de M. Robert Schuman, a proposé à l'Allemagne de tourner le dos aux conflits du passé et de construire leur avenir ensemble avec les autres pays démocratiques européens...

« Le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe s'est réuni à Berlin en ce jour pour marquer sans équivoque notre solidarité avec vous... »

La réponse d'Erhard eut une forte résonance politique en Europe :

« Le peuple allemand a appris à ses dépens qu'une politique de puissance inspirée par des sentiments nationalistes exacerbés est vouée à l'échec, vu que toute ambition hégémonique d'une nation européenne suscite l'opposition de toutes les autres. Nous avons pleinement conscience du fait que l'Europe ne peut être allemande, française ou russe, mais doit viser tout autant au regroupement et à la conciliation. »

Partout en Europe, ce vingtième anniversaire était fêté par de bruyantes démonstrations martiales et des discours stigmatisant les crimes de l'Allemagne. Tout près de nous, de l'autre côté du mur, de grands défilés militaires des Allemands de l'Est contrastaient avec l'atmosphère confiante de notre rassemblement tourné vers l'avenir. « Vous faites preuve d'un noble sentiment fraternel », me dit le chancelier. Pendant nos travaux du matin, Silvia visita le mur, et, sur un mirador, vit une femme qui pleurait en regardant Berlin-Est. Elle s'approcha d'elle et s'enquit de sa peine. « Oh! madame, toute ma famille est là-bas... » Plus tard, dans la journée, comme elle assistait dans les tribunes du Sénat à la réception du Comité, elle reconnut près d'elle cette femme qui l'avait émue et qui se confia à elle : « Si je suis ici, madame, c'est parce que je place tout mon espoir dans l'Europe. Seule l'Europe réunira les êtres séparés. » Je crois en effet que ce jour-là, autant par notre présence que par les résolutions que nous prîmes, l'idée européenne s'ancra un peu plus profondément dans le peuple allemand et devint plus sensible à l'opinion mondiale qui donna un large écho à l'événement. Loin d'être une provocation lancée à l'Est, la déclaration faite à Berlin recommandait l'organisation de consultations entre l'Union soviétique et les autres pays communistes d'une part, et les États-Unis et la Communauté européenne d'autre part. J'eusse même souhaité que l'on parlât, dans ce cas aussi, d'un Comité d'entente. L'idée était au bout du chemin. Mais encore eût-il fallu

que l'on progressât sur ce chemin, dont l'étape la plus urgente était l'unification de l'Europe. Or, l'accident était proche.

Parmi les résolutions du Comité, un paragraphe qui avait été accepté sans difficulté à Berlin approuvait les récentes propositions de la Commission de Bruxelles tendant à attribuer à la Communauté des ressources propres en provenance des droits de douane pour financer les dépenses de la politique agricole, jusqu'ici couvertes par les contributions des États. Ces propositions se fondaient sur un article du traité de Rome, et Hallstein n'était pas homme à laisser prescrire un droit qui renforcerait l'indépendance de son institution. Il ne pouvait ignorer que le Parlement européen saisirait à son tour l'occasion de demander un accroissement de ses pouvoirs de contrôle budgétaire qui ôterait le dernier mot au conseil des ministres nationaux. Tout cela était légitime. Mais nul ne se dissimulait que la simple mise en œuvre des dispositions du traité pouvait accentuer le caractère fédéral de la Communauté et faire pencher du côté des institutions de Bruxelles l'équilibre des pouvoirs que certains gouvernements, celui de Paris en particulier, retenaient jalousement au niveau national. Forte de son bon droit, la majorité de la Commission n'écoutait pas volontiers les mises en garde des diplomates. « De Gaulle n'acceptera jamais... – On verra bien », était la réponse de Bruxelles.

On allait voir, en effet, si un homme pouvait s'opposer au déroulement normal d'un processus institutionnel, s'il le pouvait à lui seul et pour combien de temps. A vrai dire, le problème ne se posait en terme de défi que pour ceux qui n'avaient jamais accepté l'esprit des traités et n'en appliquaient à la lettre que les dispositions favorables à leurs intérêts. Les intérêts de la France s'attachaient aux mécanismes avantageux pour l'agriculture nationale, et il se trouvait que ces mécanismes allaient déclencher un engrenage institutionnel qui entraînerait à son tour une nouvelle fraction de la souveraineté des États vers le domaine communautaire. Hallstein, Mansholt et d'autres estimaient que le gouvernement de Paris accepterait ce transfert comme prix d'un financement européen de ses exportations agricoles. Ils croyaient aussi que les Français ne pouvaient pas résister, par leur formation intellectuelle, à un développement logique. Marjolin les avertissait : « Pour de Gaulle, votre logique est un piège, il la brisera. » Je ne pensais pas qu'il y eût lieu de pousser cette affaire technique jusqu'à un conflit et j'imaginais que les parties, une fois de plus, s'arrêteraient à un arrangement qui



serait un modeste progrès. Mais un élément personnel allait intervenir.

Je ne redoute rien tant que les problèmes de personne qui dérèglent les discussions. Les Français étaient décidés à ne plus traiter avec Hallstein, et peu importait alors la nature de la difficulté technique, seules comptaient à leurs yeux les intentions et les attitudes du président de la Commission qui s'attachait à donner des pouvoirs et du lustre à son institution. De minimes prétentions protocolaires à Bruxelles étaient jugées inadmissibles à Paris, où la limite de l'irritation fut atteinte lorsqu'il apparut que Hallstein pourrait échapper quelque peu à la tutelle financière des États. Sur ce point, le processus de la décision était largement engagé, mais il y fallait un accord unanime. Le jour venu, de Gaulle brisa net. L'exécuteur de cet arrêt fut Couve de Murville qui, le 30 juin 1965 à minuit, terme de la présidence française du Conseil des Six, leva la séance sur un constat de désaccord. Ce désaccord était réel, et Couve était juridiquement dans son droit. Il était moralement dans son tort à partir de cet instant où il refusa de poursuivre la discussion.

Six mois durant, la France se retira des organisations de Bruxelles où ses ministres et ses fonctionnaires ne se manifestèrent plus. La politique dite de « la chaise vide » était une rupture du pacte communautaire, et l'on ne voyait pas d'issue à ce comportement négatif préjudiciable à la France et à l'Europe. Tout d'abord, je crus à un mouvement d'humeur et j'eus plusieurs entretiens avec Couve de Murville avec qui j'avais toujours parlé raison. Mais je ne rencontrai pas le fond de sa pensée, sauf lorsque le sujet revenait sur la Commission pour laquelle il avait une profonde aversion. Il semblait que toute solution des problèmes économiques et toute reprise des entretiens à Six fussent subordonnées au renouvellement de cette institution, dans ses personnes et dans ses méthodes. Au-delà, se profilait le souci d'empêcher que la règle de la majorité ne devînt la pratique normale dans la Communauté, comme le traitait le prévoyait dès 1966. Je pouvais imaginer qu'il exprimait là une détermination irrévocable de de Gaulle et je le mis en garde contre des attitudes qui ne feraient qu'aggraver la méfiance déjà très forte de nos partenaires à l'égard de la France soupçonnée de vouloir détruire l'organisation européenne. « Les élections allemandes de l'année prochaine donneront peut-être naissance à une grande coalition, lui dis-je. Les Allemands seront en position de prendre des initiatives. Ne vous y trompez pas, vous ne réussirez à détacher ni l'Allemagne ni l'Angleterre de l'Amérique. Mais vous pourrez favoriser la signature d'un accord militaire entre les États-Unis et l'Allemagne. » Dans le contexte de l'époque, cette hypothèse dramatique pour l'Europe avait toute chance de se réaliser si la Communauté n'avancait pas, et j'en avais exprimé la crainte à de Gaulle dans un

entretien privé que j'avais eu avec lui quelques mois auparavant. Je le voyais ainsi dans de rares occasions où je pensais qu'un échange de vues pourrait être utile et il m'accueillait avec la même cordialité de nos premières rencontres. La conversation se déroulait le plus simplement du monde et nous ne cherchions pas à conclure : chacun avait exprimé son point de vue, et rien n'est inutile qui est fait en conscience.

Couve semblait incertain sur ce qu'il fallait faire pour remettre en action le Marché commun dont l'arrêt inquiétait les agriculteurs et les industriels français. Le désarroi de nos partenaires, qui, bien qu'ils se fussent fortement regroupés à cinq dans un esprit défensif, ne pouvaient rien faire avancer sans la France, n'était un avantage que dans un jeu diplomatique aventuré qu'il faudrait conduire à l'extrême limite du risque. Or, le risque devint très grand pour de Gaulle à l'approche des élections présidentielles de décembre 1965, et je pensais que l'on pourrait arriver à un accord avant cette échéance. Je conseillai à Hallstein de réexaminer ses propositions quoi qu'il lui en coûtât : il n'y a rien d'humiliant à s'adapter à un obstacle, car l'obstacle n'est jamais la supériorité. La Commission fut sage et l'on vit mieux que l'attitude française ne l'était pas. De Gaulle s'obstina dans son mépris qui n'avait été que très illusoirement une position de force. En septembre, il dénonça « une technocratie en majeure partie étrangère, destinée à empiéter sur la démocratie française », et confirma son refus de laisser appliquer en 1966 la règle de la majorité dans les votes communautaires. Il ne répondit pas à l'appel que les cinq partenaires adressèrent en octobre à la France pour qu'elle reprît sa place au sein des institutions. Mais, le 5 décembre, le ballottage du premier tour des élections où l'opinion européenne joua un rôle décisif fut compris comme un avertissement. J'avais annoncé publiquement mon choix en ces termes :

« Comme beaucoup de Français, j'ai voté « oui » à la Constitution de 1958, « oui » à l'élection du président de la République au suffrage universel, « oui » aux référendums sur l'Algérie.

« Le 5 décembre, je ne voterai pas pour le général de Gaulle.

« Nous ne pouvons plus avoir d'illusions, la politique pratiquée, expliquée dans la conférence de presse de 9 septembre, confirmée par l'absence persistante de la France à Bruxelles, nous engage dans la voie périmée du nationalisme, encourageant inévitablement la renaissance du nationalisme dans d'autres pays,

et en particulier en Allemagne.

« L'avenir des Français, c'est l'Europe. Le général de Gaulle nous a expliqué qu'il veut réduire l'action commune de la France et de ses voisins à des rapports entre gouvernements. L'expérience nous montre que de tels rapports sont nécessairement précaires, d'autant plus qu'ils sont sans cesse remis en cause par des menaces de ruptures. Pour entraîner l'adhésion et l'effort d'une France rajeunie, les Français d'aujourd'hui et de demain ont besoin d'un président à leur image et aux conceptions modernes. »

Je déclarai que je voterais pour Jean Lecanuet dont j'estimais le courage et la sincérité. Au second tour, je fis savoir que j'avais reporté mon vote sur François Mitterrand demeuré seul face à de Gaulle, parce que le candidat unique de la gauche s'était prononcé en faveur « d'une Europe politique bâtie selon le processus engagé dans les domaines économique et technique, une Europe qui soit le facteur décisif de la coexistence pacifique entre l'Ouest et l'Est ». De Gaulle réélu avec cinquante-quatre pour cent des suffrages, Couve de Murville reprit le chemin de la négociation. A tous, je conseillai le plus large compromis qui ne touchât en rien aux traités. Qu'importait qu'aux retrouvailles de Luxembourg, en janvier, la France se satisfît d'une déclaration unilatérale réservant son droit de continuer à dire « non » ! Seule, la commission Hallstein fut sacrifiée dans cet arrangement ambigu – encore put-on obtenir qu'elle restât en fonctions jusqu'en 1967. Après six mois de paralysie, le travail allait reprendre. Si de Gaulle avait voulu montrer que la Communauté ne pouvait fonctionner sans la France, la preuve en était faite : mais qui en avait jamais douté ? Si son but était de figer le développement institutionnel et d'empêcher que de nouveaux transferts de souveraineté n'intervinssent dans la Communauté, il n'avait rien gagné, qu'un peu de temps, et ce temps était perdu pour les Européens. Ce qu'il leur refusait en 1965, ils l'ont acquis depuis comme le progrès le plus naturel. Je ne tirerai pas d'autre conclusion de ces événements pleins de sens. Les choses se sont passées ainsi et, au bout du compte, elles se sont toujours passées comme nous le souhaitions.

Nous n'étions pas sortis du temps de la patience et j'avais tout loisir pour mener mes réflexions jusqu'à ce point où je peux les traduire en action, ce qui est alors affaire de circonstances. Les circonstances, j'en étais maintenant persuadé, nous seraient contraires tant que de Gaulle gouvernerait la France et orienterait sa politique extérieure selon ses conceptions d'un autre âge. J'avais longtemps cru qu'il comprendrait que l'union européenne dont il parlait avec conviction nécessitait une délégation de souveraineté graduelle à une autorité commune. Ne verrait-il pas que l'accomplissement de ses ambitions pour son pays et sa passion

même de l'indépendance n'étaient plus à la dimension de la France seule? S'il voulait jouer le rôle historique auquel il se sentait appelé, l'Europe en serait la mesure, à condition qu'il fût ce qu'il fallait pour qu'elle existât. Mais il devenait évident que les années ne le changeaient pas et que la coopération entre les nations souveraines du passé restait le fondement de sa politique européenne, chacun buvant dans son verre et décidant ce qui lui semblait bon pour son pays. Comment, dans ces conditions, maintenir une véritable indépendance nationale, et même construire une Europe réellement indépendante? Je n'avais pas l'explication de cette contradiction. Le résultat était une France de plus en plus isolée dans un contexte de méfiance où des coalitions précaires se reconstitueraient pour établir une supériorité ou faire face à une crainte : telle serait, du moins, l'Europe retournée au concert des nations.

Le Marché commun, avec ses institutions, ses règles, et les perspectives de développement économique, social et politique qu'il offrait, était le seul barrage contre ce reflux. Il fallait le renforcer pierre à pierre. La fidélité de l'Allemagne à la Communauté était la seule garantie contre la désintégration de l'Ouest. L'adhésion de la Grande-Bretagne était la seule chance d'atteindre une dimension qui donnât à l'Europe la force de se faire entendre dans le monde et d'ouvrir un dialogue à égalité avec les États-Unis et l'U.R.S.S. Le Comité lutterait des années, s'il le fallait, pour que ces conditions fussent remplies. Ma conviction était faite et je ne me posai plus de question nouvelle jusqu'à ce qu'ait été assurée cette base solide. En fait, de 1966 à 1973, six sessions du Comité martelèrent les mêmes résolutions dont l'objet s'inscrustait peu à peu dans la réalité. Pendant ces années, le contexte politique changeait sous les coups imprévus du destin et sous la lente poussée des générations nées après la guerre. Ce qui était inconcevable pour les pères devint naturel pour les fils, ce qui était impossible dans l'esprit du passé apparut facile à un regard moderne. Mais fallait-il, du moins, qu'au terme de cette évolution le désir de construire l'Europe et les plans pour l'achever fussent encore vivants. Le Comité s'y employa sans relâche.

Je me souviens qu'à ce moment où je me préparais pour cette nouvelle phase de notre persévérance, je sentis le besoin de définir pour moi-même les idées fixes sur lesquelles je me guidais implicitement par-delà les actions liées aux circonstances. J'ai conservé ces notes écrites au repos de l'été 1966 et je les crois plus expressives, dans leur état spontané, qu'un long développement :

« 18 août :

« La liberté, c'est la civilisation.

« La civilisation, c'est : les règles + les institutions.

« Et tout cela parce que c'est le développement de l'homme qui est l'objet essentiel de tous nos efforts, et non pas l'affirmation d'une patrie grande ou petite.

« 1. C'est un privilège que d'être né (homme).

« 2. C'est un privilège que d'être né dans notre civilisation.

« 3. Allons-nous limiter ces privilèges aux barrières nationales et lois qui nous protègent?

« 4. Ou bien allons-nous essayer d'étendre ce privilège aux autres?

« 5. Il nous faut maintenir notre civilisation qui est tant en avance sur le reste du monde.

« 6. Il faut organiser notre civilisation et notre action commune vers la paix.

« 7. Il faut organiser l'action commune de notre civilisation. Comment le faire, sinon en utilisant dans une action commune l'Europe et l'Amérique qui ont ensemble les plus grandes ressources du monde, ensemble partagent la même civilisation, et conduisent leurs affaires publiques de la même manière démocratique?

« 8. C'est cette organisation qui, tout en poursuivant un état de coexistence avec l'Est, créera l'ordre nouveau du monde et en même temps permettra l'aide et l'appui nécessaire et sans condition que notre civilisation qu'il faut préserver apportera au reste du monde. Ensemble ils le peuvent, séparés ils s'opposent.

« 9. A l'origine, à la naissance, les hommes sont les mêmes. Ensuite, pris dans un cadre, des règles, chacun veut alors préserver les privilèges qu'il a acquis. Le cadre national sert cette vue momentanée. Nous ne nous rendons pas compte du privilège extraordinaire qui est le nôtre. Il nous faut l'étendre. Comment le faire autrement que par la liberté d'un côté, et l'effort commun de l'autre, pour faire participer graduellement les pays sous-développés à nos privilèges? Comment le faire, sans s'unir, unir nos ressources, etc.? »

« 22 août :

« Les nations se sont forgées par additions successives. La Bretagne, la Bourgogne, etc., étaient des provinces, et les rois centralisateurs les unissaient en une unité : la France; par la force, par les armes, ou par traité : le comté de Nice, la Savoie. Tous ces changements, « provinciaux » en « national », correspondaient aux conditions qui prévalaient à cette époque. La force d'adaptation qui a poussé les provinces de France à faire la France continue.

« Nous sommes convaincus que notre époque doit voir la création de vastes unités telles que les États-Unis et l'U.R.S.S., et que s'établissent entre elles une coopération et une action commune grâce à une organisation (ce que nous voulons dire par organisation de la paix, c'est cela).

« Tout ne peut se faire en même temps, c'est graduellement que nous atteindrons cette organisation. Mais, déjà, un commencement est indispensable. Il ne s'agit pas de régler des problèmes politiques qui opposent, comme par le passé, des forces qui cherchent la domination ou la supériorité. Il s'agit de faire faire à la civilisation un nouveau progrès, en commençant à changer les formes de relations entre les pays et en appliquant le principe d'égalité entre les peuples et les pays. Les peuples ne veulent plus avoir leur avenir lié aux habiletés et aux ambitions de leurs gouvernements. Ils ne veulent pas des règlements passagers, et pour cela ils veulent aussi que soient établies dans nos pays une organisation, une procédure de discussion et de décision commune. »

---

Ces réflexions n'étaient pas la matière d'un livre, mais la source de mon action quotidienne. Les hommes les plus concrets avec lesquels il m'a été donné de travailler avaient eux aussi besoin de cet éclairage pour croire à ce qu'ils faisaient et ne jamais se décourager. Avec tous, dirigeants politiques, syndicalistes, journalistes, j'aimais discuter au coin du feu les raisons pour lesquelles nous combattons. J'ai remarqué que si ces raisons s'obscurcissaient en eux ou en moi, la capacité d'agir et d'aboutir s'affaiblissait. C'est pourquoi il fallait les entretenir, les animer, comme les flammes dans la cheminée que nous regardions tout en cherchant à ajuster nos points de vue. Combien ai-je eu de ces conversations confiantes au cours desquelles s'approfondissait l'amitié et où je m'efforçais de communiquer mon espoir à des hommes que je trouvais souvent las d'attendre le printemps de l'Europe! Ce printemps, nous en eûmes un premier signe en mars 1967 lorsque Wilson, à la suite de consultations menées sur le continent, parut disposé à renouveler la candidature anglaise au Marché commun. Le 16 mars, je pus annoncer à la presse que « les membres du Comité d'action se prononcent à l'unanimité en faveur de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté telle que celle-ci est aujourd'hui, avec les mêmes droits et obligations que les six pays qui en sont déjà membres ». Parmi les signataires de cet appel, un nouveau membre influent, Pietro Nenni, président du parti socialiste unifié et vice-président du Conseil italien, et un ministre des Affaires étrangères, Brandt. Il fallait faire sortir les Anglais de leurs hésitations. Seraient-ils bien accueillis cette fois-ci? me demanda un journaliste du *Times* : « Pour connaître la réponse, lui dis-je, il faut d'abord poser la question. C'est-à-dire poser sa candidature. »

C'est ce que fit enfin Wilson le 11 mai après avoir obtenu l'accord de la grande majorité de la Chambre des communes. Mais dès le 16, de Gaulle dans une conférence de presse déclarait que l'Angleterre qui était une île, liée à son Commonwealth, aux U.S.A., alourdie par les balances sterling, ne pouvait entrer dans le Marché commun, qu'il définissait comme une sorte de prodige. On ne pouvait envisager qu'une forme d'association ou attendre... Cette fois-ci, l'utilité même de la discussion était mise en cause! A l'A.F.P. qui me demandait mon avis, je déclarai :

« Dans quelle société vivons-nous si les Six devaient repousser sans débat la demande d'un grand pays démocratique européen, massivement exprimée par ses représentants, d'adhérer à l'Europe en construction? Le général de Gaulle a

présenté dans sa conférence les obstacles à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun comme s'ils étaient difficilement surmontables. Le gouvernement de Londres pense, quant à lui, que ces difficultés peuvent être surmontées. Seule, une négociation menée loyalement avec la volonté d'aboutir permettra d'en décider. L'important est qu'entre les Six et Londres la discussion s'engage. »

L'attitude persistante de la France faisait renaître l'incertitude et le découragement dans les esprits. Beaucoup pensaient que l'heure ne viendrait jamais pour l'Angleterre en Europe et qu'il fallait se limiter à des arrangements commerciaux, au pire sans la France. J'étais d'un avis contraire et j'aimais me retrouver dans ce sentiment d'optimisme avec George Brown, ministre des Affaires étrangères britannique. Ce petit homme rond, dont les manières déconcertaient les milieux traditionnels de la diplomatie, avait l'intelligence vive et de l'enthousiasme. Il se dépensait chez lui et sur le continent pour que la porte du Marché commun restât ouverte à son pays. En janvier 1967, Wilson et lui firent le tour des capitales des Six. Ils s'arrêtèrent à Strasbourg le 23 janvier pour parler devant le Conseil de l'Europe. Ce jour-là, j'entendis Wilson déclarer : « Nous sommes décidés à agir parce que la création d'une Communauté économique plus grande et plus puissante est appelée à servir les intérêts de l'Europe tout entière au même titre que nos propres intérêts particuliers. » Ce qui me frappa le plus fut de voir, dans l'Assemblée qui l'applaudissait debout, le chef de l'opposition britannique, sir Alec Douglas Home. Ce fait exemplaire me confirma que nous avions raison de vouloir la présence de la Grande-Bretagne dans les institutions démocratiques de l'Europe. Je proposai au Comité qu'une motion fût introduite dans chaque Parlement pour réclamer la poursuite des négociations. Ce texte n'envisageait pour l'Angleterre qu'une adhésion complète, à l'exclusion de toute formule d'association. Le 15 juin 1967, à Bruxelles, le Comité d'action, dans sa treizième session à laquelle assistaient notamment Brandt, Schmidt, Nenni, Rumor, Pinay et Pleven, adopta la résolution que chacun s'engagea à soumettre au vote de son Assemblée. Le 13 octobre, j'assistai à la séance du Bundestag où elle venait en discussion. Lorsque le chancelier Kiesinger quitta son banc pour me rejoindre dans les tribunes, j'eus de la part des députés allemands qui allaient voter unanimement un témoignage réconfortant. L'opposition renouvelée de de Gaulle le 29 novembre pouvait bien bloquer la négociation, elle n'empêchait pas le problème d'exister en lui-même et dans l'esprit du plus grand nombre des Européens. La résolution fut votée par les Parlements luxembourgeois, belge, néerlandais, italien. L'Angleterre ne se sentait plus isolée. Son adhésion resterait inexorablement inscrite à l'ordre du

jour de la politique internationale.

### **Le contexte change**

Puis ce fut le printemps 1968 et l'explosion en France de l'agitation étudiante qui, après les États-Unis, avait gagné l'Europe. Elle ne trouva d'abord que peu de résistance dans notre vieille société où les structures universitaires étaient sclérosées et non adaptées. Un sentiment de justice porta les jeunes intellectuels vers les ouvriers. Trop d'inégalités sociales découlaient encore du niveau de l'éducation auquel pouvaient prétendre les hommes de par leur naissance. Mais on vit aussi que ces différences ne seraient pas comblées seulement par un mouvement généreux. La révolte étudiante et la revendication ouvrière ne se rencontrèrent qu'un bref moment qui suffit à mettre en péril les institutions françaises. Cependant, le réflexe d'ordre était encore le plus fort dans la classe ouvrière qui se désolidarisa des étudiants. Ceux-ci se trouvèrent isolés. Mais la cause pour laquelle ils s'étaient enflammés demeurait : c'était la cause de l'homme. Et je crois que nous ne nous y sommes pas suffisamment attachés, avant et après cet avertissement plein de sens.

En effet, les conditions de la crise étaient inscrites dans les inégalités et les disparités qu'avait mises en évidence une enquête réalisée trois ans plus tôt à l'initiative du Comité par un groupe d'experts internationaux. Cette enquête comparée sur l'enseignement en Europe, aux États-Unis et en U.R.S.S., était connue sous le nom de « Rapport Poignant », du nom de son auteur, un maître des requêtes au Conseil d'État, homme de haute conscience qui avait lui-même, pour accéder à ses fonctions, connu la difficulté de franchir les barrages qui séparent les divers ordres de l'enseignement. Il savait par expérience quel problème est pour le plus grand nombre de jeunes la prolongation des études au-delà du cycle primaire où l'immense majorité est confinée, et il pouvait dire combien de capacités précieuses étaient inemployées faute d'être mises en mesure de se réaliser par la culture. Déjà en 1959, m'adressant aux syndicats libres de la Communauté, j'avais soulevé ce problème : « La construction de l'Europe que nous réalisons ensemble ne portera ses pleins effets que si nos pays mettent fin au gaspillage de l'intelligence de leur jeunesse par une véritable démocratisation de l'accès aux plus hautes études. Cet accès peut et doit devenir le fait du plus grand nombre, et ne plus être réservé à une minorité. » Les chiffres mesurant le retard de la Communauté étaient impressionnants : pour une population du même ordre de grandeur, la Russie avait trois fois plus, et les États-Unis cinq fois plus d'étudiants que l'Europe. Quelque progrès qu'on eût fait



depuis, l'explosion de 1968 n'était pas celle d'une population étudiante trop nombreuse, mais celle d'une société bloquée et encore marquée par l'injustice.

Cette société avait une autre faiblesse qui résultait de son extrême complexité. Les structures les plus perfectionnées se révèlent les plus fragiles sous les coups de l'imprévu. Il m'apparaissait plus clairement que jamais que les institutions démocratiques sous lesquelles nous vivions étaient devenues des mécaniques de précision dont les rouages économiques, sociaux, politiques, tenaient ensemble par la confiance. Or, ce phénomène était celui de tous nos pays de l'Ouest et la confiance – ou les atteintes qu'elle subissait – ne s'arrêtait pas aux frontières nationales. On le voyait par l'étendue du mouvement de contestation de la jeunesse, on allait le voir bientôt par la propagation du désordre monétaire. Une menace si généralisée appelait un renforcement des solidarités dans tous les domaines entre les pays européens qui avaient la même forme et le même degré de civilisation. Ces solidarités commencées avec la Communauté économique, il fallait les renforcer et les étendre de sorte que les institutions communes eussent une assise plus large et que chaque peuple s'enrichît des caractéristiques complémentaires des autres. Nos pays isolés étaient désormais très vulnérables aux courants de violence qui balayaient le monde et aucun ne pouvait s'en protéger tout seul. A l'occasion de voyages à Bonn, je me rendis compte que les Allemands ressentaient plus que nous ces dangers dont les ondes de choc les avaient touchés en premier. Ils en considéraient avec angoisse les effets spectaculaires sur la société française et ils avaient vu vaciller à Paris l'axe principal de la politique européenne.

Je trouvai le chancelier Kiesinger hésitant. Cet homme grand et d'apparence jeune avait plus de charme que de force, plus d'habileté que d'énergie. Il voyait bien les problèmes, mais n'était pas déterminé dans l'action. Il pensait comme moi que l'Angleterre devait venir renforcer l'équilibre démocratique de l'Europe, mais il n'était pas prêt à affronter de Gaulle. Les deux hommes avaient en commun l'expérience de guerres qui pesait sur leur comportement. Ils avaient vécu dans des positions inverses le même drame de la France et de l'Allemagne qui bloquerait à jamais la force de leur imagination. L'avenir appartenait à une jeunesse neuve dont nous ne connaissions plus les rêves. Tout ce que nous pouvions faire était de lui transmettre le cadre solide d'une Europe organisée démocratiquement. Je repartis de Bonn, en ce mois de juillet 1968, avec le sentiment que la force montante de l'Allemagne ne ferait rien pour influencer la volonté française ébranlée, aussi longtemps que des hommes tels que Kiesinger et de Gaulle détiendraient le pouvoir. Je me rendis à Londres. Je rencontrai Wilson au 10 Downing Street et là j'eus de lui une véritable leçon de stratégie

politique, art dans lequel il se complaisait. Il avait vu tout de suite l'avantage qu'il pourrait tirer de la présence des travaillistes dans le Comité, aux côtés des autres partis britanniques. Il en avait évalué les conséquences au sein de son propre parti et sans doute le rapport de forces lui parut-il favorable pour le moment. Rarement, je l'avais vu si résolu et si heureux de s'engager pour l'Europe. Je pus même espérer alors que les syndicats britanniques entreraient au Comité avec le parti travailliste auquel ils étaient étroitement liés. Mais là, les noyaux de résistance qui seraient si difficiles à neutraliser plus tard étaient déjà constitués, et l'influence de Wilson comme les messages pressants de Rosenberg au nom des syndicats allemands restèrent sans effet.

J'étais efficacement aidé dans mes conversations à Londres par le chef de cabinet de Wilson, un jeune diplomate qui incarnait les plus hautes valeurs du *Civil Service*<sup>1</sup> britannique : Michael Palisser avait l'estime des travaillistes ainsi que des conservateurs et entretenait d'excellents contacts sur le continent. Grâce à ses capacités et sa sincérité européenne, il ne cessa d'exercer une influence favorable au développement de la Communauté. Georges Berthoin, délégué de la Communauté, habile et convaincu, jouait de son côté un rôle des plus positifs. Duchêne et Mayne poursuivaient par leurs articles et leurs livres un patient travail d'explication.

Je repartis avec l'accord de tous. Le 28 septembre 1968, j'écrivis à Wilson en sa qualité de président du parti travailliste, à Heath, à Barber – celui-ci était à la tête du parti conservateur –, et à Thorpe, président du parti libéral :

« Les partis politiques et les syndicats qui constituent le Comité d'action représentant les deux tiers de l'électorat et des travailleurs syndiqués des six pays de la Communauté européenne sont unanimement convaincus que la Grande-Bretagne doit être un membre à part entière de la Communauté avec les mêmes droits et les mêmes obligations que les six pays qui en sont membres aujourd'hui.

« Ils sont déterminés à poser les jalons de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne dès que possible. Ils pensent qu'il importe de dégager un point de vue européen commun aux Six et à la Grande-Bretagne en préparation du jour où l'entrée de la Grande-Bretagne sera possible. »

Wilson me répondit aussitôt : « Les objectifs du Comité d'action concordent étroitement avec ceux que se fixe le *Labour Party*. Notre parti considère que l'intégration politique, économique et technologique de l'Europe est essentielle pour que celle-ci puisse mettre en œuvre ses grandes capacités et apporter une contribution irremplaçable en vue d'assurer et de maintenir la paix du monde. La

tâche déjà accomplie par les membres éminents de votre Comité est des plus remarquables. C'est un honneur pour le *Labour Party* d'être invité à prendre part à cette tâche, et je suis heureux d'accepter votre invitation que le *Labour Party* se joigne au Comité d'action pour les États-Unis d'Europe comme membre à part entière. »

Wilson m'annonçait alors que l'exécutif national du parti avait désigné George Brown, Walter Padley et Michael Stewart. Le dosage était subtil, mais une seule chose était à retenir : le ton sans réserve de la lettre et le mot « intégration » dont la force surprit tous les observateurs. Puis me parvint la réponse de Barber. Il rappelait que les négociations avaient été rompues en 1967 contre la volonté du gouvernement conservateur et appréciait dans le Comité « la possibilité de discuter et de déterminer comment des progrès peuvent être faits dans le développement d'une unité européenne plus grande ». Il annonçait une représentation de choix : Reginald Maudling, sir Alec Douglas Home et Selwyn Lloyd. Enfin, vint la réponse chaleureuse de Jeremy Thorpe qui participerait lui-même au Comité.

Nous décidâmes alors de consulter des personnalités indépendantes dont la compétence était reconnue par tous : Guido Carli, gouverneur de la Banque d'Italie, pour les aspects monétaires de l'adhésion anglaise, lord Plowden pour les questions technologiques, Edgar Pisani pour l'agriculture, et Walter Hallstein pour les institutions. Le Comité, réuni à Bruxelles le 15 juillet 1969, entendit leurs rapports dont les conclusions étaient : les problèmes peuvent être résolus. Il n'y avait pas d'obstacles techniques insurmontables. Or, au même moment, les obstacles politiques étaient en train d'être levés.

La décision prise par de Gaulle de quitter le pouvoir en avril 1969 après l'échec d'un référendum inutile fut un acte sage et empreint de grandeur. Aucune force, sinon celle de sa volonté, ne pouvait le contraindre à se retirer. Il semble qu'il ait choisi son heure qui était encore celle de la pleine lucidité et du contrôle de soi. Il laissait à la France des institutions solides et il avait su faire légitimer par le suffrage universel, pour lui et ses successeurs, une autorité qu'il tenait des circonstances. Ces circonstances nées des heurts de la décolonisation, ils les avaient utilisées onze ans plus tôt pour établir son pouvoir, puis maîtrisées pour rétablir l'unité française un instant menacée. Nous lui devons cela. Mais en le voyant partir, c'est vers l'homme de 1940 qu'allaient mes pensées. Jamais il n'avait été aussi grand que dans le refus de la défaite, dans l'appel à la résistance. L'histoire retiendrait qu'il avait rendu aux Français leur dignité, qu'il les avait rétablis dans leur grandeur passée. J'avais espéré qu'il comprendrait que cette grandeur ne se perpétuerait pas sans une profonde transformation des données

du passé, sans un dépassement du cadre national. Mais je dus me rendre à l'évidence, il croyait que l'Europe se ferait autour de la France et n'imaginait pas de délégation de souveraineté. Une communauté de peuples qui ne serait pas bâtie sur des règles et des institutions communes, et dans l'égalité, quelle illusion et combien on comprend le désenchantement que de Gaulle manifesta à la fin de sa vie sur cette partie de son œuvre qu'il n'avait pas réussie à la dimension de son destin. S'il n'avait pu réaliser l'Europe qu'il voulait, du moins n'avait-il pu empêcher de se développer celle à laquelle il ne croyait pas. En s'installant à l'Élysée, Georges Pompidou prit froidement la mesure de l'héritage.

Je connaissais mal Pompidou que j'avais rencontré une seule fois dans un déjeuner chez Palewski et je ne le connaîtrai jamais bien, faute du désir mutuel d'aborder au fond des problèmes que nous ne percevions pas sous le même angle. Je me préoccupais du rôle de l'Europe dans le monde, et son souci principal était la place de la France dans le Marché commun. Son pragmatisme le portait à voir dans la Communauté économique une chance pour l'économie française. Plus qu'une chance, semble-t-il, une nécessité, de même qu'il jugeait inévitable l'adhésion de la Grande-Bretagne. Sur ces points, nous pouvions être d'accord, mais cet accord s'établissait discrètement à travers des intermédiaires que l'on ne voyait pas eux-mêmes sur le devant de la scène – ses collaborateurs personnels, grands initiés des mystères feutrés du palais de l'Élysée. Jobert était de ceux-là et il ne fut jamais plus efficace que dans l'ombre de Pompidou, cherchant à faire avancer les affaires de l'Europe dans lesquelles il escomptait une source de pouvoir accru pour le président de la République qu'il voyait mal à l'aise dans ses relations avec les autres chefs d'État. Pour les questions techniques, je trouvai en Jean-René Bernard l'interlocuteur le plus compétent et le plus loyal, avec lequel j'établis des rapports de confiance durables. Par lui, Pompidou savait ce que je pensais et se réservait de tenir compte ou non de mes avis. Il ne fallait pas en demander plus à des hommes conditionnés par des années de secret et de rétention jalouse de la souveraineté. Et, pourtant, l'initiative d'une nouvelle marche en avant ne pouvait venir que de la France, donc d'eux.

Le ton du pragmatisme s'installa tout naturellement dans les relations avec nos partenaires et si les problèmes en soi n'étaient pas pour autant devenus plus simples, du moins retrouvèrent-ils leurs dimensions réelles. En octobre 1969,

Brandt fut élu chancelier. Je m'en réjouis, car j'étais certain qu'il introduirait dans la politique européenne un élément d'audace et de générosité. Pompidou et lui n'avaient pas le même caractère, mais ils n'en firent pas un drame. La conférence au sommet dont ils fixèrent la date en décembre et le lieu à La Haye serait leur première occasion d'affirmer leur figure d'hommes d'État européens. Ils y firent assaut d'esprit communautaire et Brandt marqua des points. Ses propositions allaient loin et entraînaient tout le monde dans leur mouvement. C'est aussi qu'elles venaient de loin. Plusieurs idées que nous avions élaborées ensemble au Comité d'action trouvèrent là leur chance d'aboutir. Je les lui avais rappelées dans une lettre au lendemain de son accession à la chancellerie : « La réunion au sommet est prochaine. Elle offrira l'occasion de prendre une vue élevée des nécessités européennes et de faire des progrès fondamentaux et pratiques à l'union des peuples de l'Europe. La transformation du Marché commun en une union économique et monétaire, le commencement d'une union politique, la négociation avec l'Angleterre sont possibles à une condition : qu'une initiative de vous change le climat d'après marchandages sur des points de détail, au lieu d'une action collective constructive pour résoudre les problèmes qui se posent à nous tous. » L'organisation que je proposais touchait au domaine monétaire et elle allait plus avant que les initiatives de la Commission européenne dues à Raymond Barre. Si brillante et sûre que fût l'imagination de ce grand économiste, elle devait demeurer à l'intérieur des possibilités politiques du moment. Or, la monnaie passait encore pour l'expression quasi magique de la souveraineté nationale et l'instrument de ses combats.

Il fallait à nouveau – il faudra longtemps encore – montrer que la souveraineté déperit quand on la fige dans les formes du passé. Pour qu'elle vive, il est nécessaire de la transférer, à mesure que les cadres de l'action s'épanouissent, dans un espace plus grand où elle se fusionne avec d'autres appelées à la même évolution. Aucune ne se perd dans ce transfert, toutes se retrouvent au contraire renforcées. « Quant aux fusions limitées de souverainetés nationales que réclame une telle organisation monétaire, écrivais-je à Brandt, elles se révèlent chaque jour bien plus modestes que les abandons totaux et aveugles de souveraineté qu'entraîne aujourd'hui le glissement continu de nos pays vers une zone dollar et le financement continu et incontrôlable des déficits des pays à monnaies dites de réserve – États-Unis et Angleterre –, soit par la planche à billets des banques centrales de la Communauté, soit par leurs banques commerciales et les marchés des Euro-devises. » Ce phénomène de recul d'une

souveraineté nationale trop jalousement protégée ne s'observait pas seulement dans le domaine monétaire : c'est toute l'histoire des pays d'Europe des vingt dernières années, retardant et mettant en péril les conditions de leur véritable indépendance. Brandt comprenait ce langage et il fit adopter à La Haye le projet d'Union économique et monétaire, et de Fonds européen de réserve préconisé par le Comité.

Ce sommet de décembre 1969 débloqua d'autres impasses et l'on convint de reprendre la négociation avec les Anglais. Le chemin serait encore long qui conduirait au traité d'adhésion en janvier 1972, et la plus grande difficulté maintenant était chez les Anglais eux-mêmes repliés dans la déception et l'orgueil blessé. Nous avions fait quant à nous tout l'effort possible pour que la décision de se lier à l'Europe leur fût laissée ouverte, et de son côté le gouvernement français était prêt à mettre fin à une trop longue opposition où l'humeur l'emportait sur la raison et même sur l'intérêt. Pour les nations comme pour les hommes, les malentendus résistent à l'évidence et ne cèdent qu'à la lassitude. Les Anglais avaient persévéré dans l'illusion de leur puissance bien après que les nations du continent eurent compris qu'elles n'étaient plus à la mesure du monde moderne. Les refus qu'ils opposaient aux appels de l'Europe, les tentatives qu'ils firent pour créer des groupements concurrents avaient blessé et découragé beaucoup de leurs amis : aussi les retrouvèrent-ils méfiants et fermés lorsqu'ils décidèrent de rejoindre la Communauté qu'ils avaient dédaignée et combattue. A leur tour, ils connurent les refus humiliants. Ce qui demeurait du vieil orgueil insulaire dans leur opinion publique se braqua à nouveau et les hommes clairvoyants qui s'étaient engagés en faveur de l'adhésion à l'Europe connurent la difficulté. Il fallait en finir avec ces chassés-croisés de susceptibilité, et à cet égard le Comité joua un rôle important – peut-être fut-ce là sa contribution la plus marquante au développement de la Communauté.

Je voyais, au cours de mes fréquents voyages à Londres, Wilson décidé mais embarrassé dans sa tactique, soutenu par le talent et la conviction de Roy Jenkins, talent et conviction qui s'exerceraient plus tard à la Présidence de la Commission Européenne. Je voyais aussi Heath totalement engagé, attendant son heure qui serait celle de l'Europe. Lorsque les élections de juin 1970 le portèrent au pouvoir avec le parti conservateur, je ne doutai pas que sa sincérité aurait raison des derniers obstacles. Encore fallait-il que Pompidou fût persuadé de cette sincérité : un très long entretien en mai 1971 établit une entente personnelle entre les deux hommes. Dès lors, les négociateurs cessèrent d'accumuler les difficultés et l'on vit mieux que celles-ci n'étaient pas dans les

choses, mais dans les esprits. A Londres, un douanier anglais me reconnut un jour et me demanda : « Je voudrais être sûr de ceci, monsieur : lorsque nous serons entrés dans votre Europe, pourrons-nous en sortir ? » Il traduisait cette crainte atavique de l'engagement, du *commitment*, que nous avions rencontrée à Londres dès 1950. A Kohnstamm, qui m'accompagnait, je dis : « Il faudra encore beaucoup parler à cet homme pour changer son point de vue. » Heath s'y employa, mais il ne put aller au bout de son effort vigoureux, et après la victoire des travaillistes, en février 1974, c'est l'approche prudente de Wilson qui finit par mettre sur la défensive ceux qu'on appelait en Angleterre les *antimarketers*. Le référendum de juin 1975 consacra une situation évidente : la Grande-Bretagne n'avait plus le choix qu'entre un déclin solitaire et l'intégration dans un ensemble plus vaste. A vrai dire, l'évidence avait vingt-cinq ans d'âge, mais il faut bien un quart de siècle pour effacer les illusions qui prolongent dans l'âme des peuples les réalités mortes.

L'opinion en Europe avait depuis longtemps sur ce point dépassé l'âge des hésitations et les sondages concordants révélaient partout une tranquille maturité : il existait un vaste consensus sur la nécessité d'unir les peuples de l'Ouest et on vit qu'en France plus de soixante pour cent des gens interrogés se déclaraient favorables à l'idée d'un gouvernement européen, même s'il devait être présidé par un homme politique non français. Autant estimaient que l'élection du Parlement européen au suffrage universel serait une bonne chose. En mars 1972, soixante-six pour cent des Français étaient partisans de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Pompidou pensa que le moment était venu d'exorciser les mauvais génies qui troublaient d'âge en âge les rapports entre la France et l'Angleterre, et du même coup de rassembler la majorité européenne qui apparaissait dans les chiffres. Le référendum d'avril 1972 sur l'élargissement de la Communauté fut positif et décevant à la fois, tant il est vrai que les gens ne s'intéressent aux idées que lorsqu'elles sont portées par l'action. Où était alors l'action européenne qui fût de nature à mobiliser les masses ? Quels signes tangibles en avait fourni le gouvernement français qui appelait les citoyens aux urnes ? Il était clair que pour que le sentiment européen se concrétisât en adhésion politique, il faudrait que le spectacle ne soit plus seulement celui de la discussion, mais celui de la décision. A Bruxelles, on discutait beaucoup et l'on décidait peu.

Les sommets réunissant les chefs d'État et de gouvernement répondaient à ce besoin de décision, mais ils étaient irréguliers et trop espacés. De plus, ils avaient toute la lourdeur des conférences internationales encombrées d'experts et le formalisme l'emportait sur l'efficacité. En octobre 1972, Pompidou invita à

Paris ses collègues et leurs nombreuses suites. Malgré la solennité de la conférence, on y sentit souffler à nouveau l'esprit européen assoupi depuis des années. Heath était présent, avec les Premiers ministres irlandais et danois. Une vieille querelle semblait close et les dimensions de la Communauté lui permettaient de nourrir maintenant des espérances trop longtemps contenues.

Peu à peu, les perspectives d'un dialogue plus équilibré et plus objectif se dessinaient entre l'Europe en voie d'élargissement et les États-Unis qui cherchaient à mettre fin à la guerre du Viêt-nam. Les efforts persévérants de Kissinger pour obtenir un accord de paix avec Hanoï se heurtèrent longtemps à la mécanique incontrôlée de la violence qui, entraînée par sa propre masse, commençait à se répandre au loin, jusque dans nos sociétés. Partout, cette lutte de vitesse entre la volonté de dialogue et la persistance de la haine troubla profondément les consciences et alors même que les conditions de l'apaisement pouvaient être réunies, les malentendus se prolongèrent par des querelles d'idées, puis de mots qui divisèrent les hommes et les nations. Et pourtant dans les choses, une fois les incendies de la guerre éteints, rien ne s'opposait plus à la recherche d'accords constructifs, à commencer entre l'Amérique et l'Europe qui pouvaient ensemble contribuer à ranimer l'économie mondiale.

En mai 1973, le Comité réuni à Bruxelles proposa que deux personnalités indépendantes fussent désignées, l'une par les États-Unis, l'autre par la Communauté, afin d'établir un inventaire des divers problèmes commerciaux et monétaires : ainsi, les dirigeants des deux côtés de l'Atlantique disposeraient-ils d'une appréciation indépendante des difficultés à résoudre et des points sur lesquels ils devraient porter leur effort principal. L'idée faisait son chemin, mais en octobre le conflit israélo-arabe ramena le plus grand désordre dans les esprits. Entre Paris et Washington, s'instaura une polémique irréelle qui resta à la surface des choses. Henry Kissinger sembla s'y prêter quelque temps, mais en lui l'homme d'État l'emportait sur l'historien. Dans sa vision du passé, l'Europe était une mosaïque fascinante, mais dans sa vision de l'avenir, elle ne pouvait être qu'unie. En novembre 1975, il me remit à Paris le prix Grenville Clark et déclara à cette occasion : « Je tiens à vous dire que les hommes de la génération actuelle, chargés de la conduite des affaires politiques, tiennent pour bien fondé votre rêve et que celui-ci est sur le point de se réaliser tel que vous l'aviez conçu à l'origine; en effet, la création d'une Europe unie semble imminente. Les États-Unis lui apportent tout leur appui. » Ces paroles mettaient fin à dix ans de doutes



et de malentendus inutiles.

Ces dimensions nouvelles et ces perspectives, il semblait que les Européens fussent les derniers à en prendre la mesure et si leur champ de vision était encore trop souvent borné par les frontières nationales, de loin la Communauté apparaissait comme une entité chaque jour plus présente dans les affaires des hommes et les calculs des États. Le témoignage le plus significatif m'en était apporté par des diplomates de la Chine populaire qui demandaient à me voir pour s'informer des progrès de l'unité européenne. Je pouvais imaginer pourquoi ils s'intéressaient tant au renforcement de l'Europe de l'Ouest, sur le flanc des Russes, mais si je ne partageais pas leur analyse politique, le fait qu'ils vissent dans la Communauté un facteur de l'équilibre mondial me paraissait significatif. Cet équilibre n'était plus à leurs yeux suffisamment assuré par la balance des forces des États-Unis et de l'U.R.S.S., et ils s'inquiétaient du retard que prenaient nos pays séparés dans le mouvement du monde. Après des millénaires d'immobilisme, les Chinois étaient devenus plus aptes que quiconque à comprendre le changement, plus aptes à coup sûr que les Soviétiques. Pas davantage qu'il y a quarante ans, je ne rencontrai le fond de leur pensée, mais je percevais leur fierté retrouvée et je les voyais à la recherche de partenaires puissants, indépendants, de vieille civilisation comme eux, et offrant au monde un nouveau visage.

Ce nouveau visage de l'Europe rassurait aussi les pays en voie de développement dont certains passaient directement de l'état de colonisés à celui d'associés. Pour des centaines de millions d'hommes sur plusieurs continents, la Communauté devenait un partenaire dans des échanges négociés librement. Chez eux comme à Bruxelles, leurs représentants siégeaient maintenant à égalité avec ceux de nos pays, et les formes de rapports institutionnels qu'établirent entre l'Afrique et l'Europe Jean-François Deniau, puis Claude Cheysson, sont une des réalisations les plus imaginatives et les plus généreuses de la Communauté. Alors que cinquante-cinq pays étaient réunis autour d'une table à Lomé ou à Bruxelles pour chercher leur intérêt commun, nos diplomates poursuivaient entre eux des débats irréels sur l'identité européenne. Paradoxalement, elle existait déjà dans le regard des observateurs lointains.

Qu'attendent-ils de l'Europe, je ne pense pas que ce soit surtout une aide matérielle. Cette aide nécessaire n'est qu'un aspect des rapports de solidarité qui doivent s'établir entre la Communauté et tous ses partenaires. Ces rapports impliquent que l'on suive les mêmes règles et que l'on recherche les conditions de l'égalité. C'est la leçon qui se dégage de notre expérience communautaire et qui va bien au-delà d'elle. Il arrive qu'on oublie qu'elle s'applique à toutes les

relations humaines. Un jour, Ollenhauer me parlait du voyage qu'il venait de faire dans l'Asie du Sud-Est et du tragique sous-développement qu'il y avait constaté. Ma réaction fut de lui demander quelle forme d'aide nos pays riches pouvaient apporter ensemble à ces régions deshéritées. « Non, me dit-il, ce n'est pas une aide qu'ils demandent. Ils veulent être acceptés. » Cet homme digne avait compris la dignité de tous les hommes. Et la signification profonde de l'esprit communautaire.

<sup>1</sup> Administration.

## Le Conseil européen

### Aux sources du pouvoir

La conférence au sommet d'octobre 1972 à Paris avait été nourrie de bonnes intentions, les objectifs qu'elle fixait à l'Europe étaient à la fois ambitieux et précis. Un calendrier jalonné d'échéances économiques, politiques et institutionnelles conduisait à un aboutissement que les neuf chefs d'État ou de gouvernement – les nouveaux adhérents s'étaient joints à part entière à la Conférence – avaient annoncé ainsi : « Les États membres de la Communauté, élément moteur de la construction européenne, affirment leur intention de transformer avant la fin de l'actuelle décennie l'ensemble de leurs relations en une Union européenne. » La forme finale de cette Union n'était pas autrement définie, mais son contenu était décrit dans un long communiqué, catalogue d'actions où les membres du Comité pouvaient reconnaître nombre de leurs propositions sous le titre de l'Union économique et monétaire, comme dans le programme de mesures sociales ou de développement technologique. Un Fonds monétaire européen, répondant à nos vœux, était prévu ainsi qu'un Fonds de développement régional. Encore fallait-il les doter de ressources sûres, et c'est à cette fin principalement que je réunis le Comité, en mai 1973, pour demander la mise en commun progressive des réserves de change des pays membres et le lancement d'emprunts de la Communauté sur le marché mondial. La capacité d'agir de l'Europe serait à la mesure des ressources qu'elle mobiliserait grâce à son crédit qui était plus important qu'on ne l'estimait généralement ? En cela, les chefs de gouvernement avaient, une fois de plus, oublié de déléguer à la Communauté les moyens de la politique qu'ils esquissaient pour elle.

Au cours de l'été 1973, je fis faire un premier bilan de l'exécution du programme arrêté au sommet, et il apparut que rien n'avancait. Dans l'ordre monétaire, les perturbations créées par la dévaluation du dollar, les réévaluations du mark avaient miné le terrain où devaient s'élever les mécanismes de l'Union. Quand l'Italie connut une grande crise de paiements, en mai, c'est l'Amérique qui

vint à son aide. A bien d'autres signes, il était évident que les institutions de la Communauté n'avaient pas, à elles seules, le pouvoir d'accomplir les tâches prévues, alors même que personne ne leur en contestait le mandat. Il n'y avait nulle part de mauvaise volonté, mais une absence de volonté significative d'un essoufflement institutionnel. Si la Commission de Bruxelles poursuivait avec conscience son travail de proposition, le Conseil, lui, ne décidait pas et chaque pays réagissait par des mesures nationales aux chocs de la conjoncture et à l'inflation. Que resterait-il de la solidarité à peine nouée entre les Neuf si une crise plus grave survenait? Le lien monétaire n'existait pas, le Marché commun agricole se fragmentait, et la politique de l'énergie, dont l'urgence était manifeste, restait à l'état d'ébauche. Et, cependant, la Communauté continuait à affirmer sa personnalité dans le monde, elle se présentait unie face à l'Est à la conférence sur la sécurité d'Helsinki, elle répondait d'une seule voix à l'interpellation que lui lançait le président des États-Unis pour qui 1973 devait être « l'année de l'Europe ». Il n'y avait donc plus de correspondance entre son image, ses responsabilités à l'extérieur et sa force réelle. Il fallait au plus vite restaurer sa cohésion interne.

Bien que cette difficulté ne fut pas nouvelle, elle ne ressemblait en rien à celles que nous avions affrontées depuis dix années parce que nous n'étions plus enfermés dans le champ clos du dogmatisme. Les hommes au pouvoir étaient tous européens de cœur ou de raison et leur conjonction me semblait exceptionnellement favorable à une initiative, pourvu qu'elle eût un caractère concret et n'entraînât pas une diminution de leur autorité. L'autorité, c'était précisément le nœud du problème, et il ne pouvait être question que de la renforcer. Or, l'expérience montrait que dans la phase que traversait la Communauté, le mécanisme de la décision était bloqué au niveau des ministres qui, réunis en conseil, se comportaient comme les défenseurs de leurs administrations nationales. Il n'eût servi à rien de le leur reprocher ni de les conjurer de prendre une vue plus large des intérêts dont ils étaient les gestionnaires. Par un retour aux pesanteurs naturelles, ils venaient à Bruxelles plaider les dossiers préparés par leurs fonctionnaires, et l'institution du Conseil n'était plus que le théâtre de discussions techniques fragmentaires que le maintien de la règle d'unanimité empêchait de conclure. Tout se passait comme si le pouvoir de décider des choses européennes était exclusivement du ressort national, sans qu'il y eût cependant de centres de décision politique nationaux à cet effet. L'Europe souffrait moins de l'égoïsme que de l'irresponsabilité des États à son endroit. Telle était la situation qu'il fallait corriger d'abord.

Le sommet convoqué par Pompidou constituait bien une réponse à cette

situation, mais il avait trop embrassé et mal étreint. Les échéances lointaines qu'il avait fixées engageaient tout le monde et personne en particulier, comme on le vit bientôt. Il s'était donné un nouveau rendez-vous en 1975, comme si l'impulsion qu'il avait fournie allait pouvoir durer deux années. Bien qu'il fût incomparablement plus réaliste que les précédents sommets voués aux généralités, il n'était pas allé jusqu'à son terme logique qui l'eût conduit à s'instituer en organe suprême de direction de l'Europe pendant cette phase difficile de transition entre la souveraineté nationale et la souveraineté commune. J'étais sûr que l'affaire pouvait être reprise sur des bases plus solides si j'en appelais au bon sens des hommes politiques qui gouvernaient les grands États européens. Je savais qu'ils m'écouteront puisque je pouvais, si l'affaire était menée avec une totale discrétion, apporter à chacun l'accord des autres. Pour cela, il fallait que ma proposition fût aussi simple que l'était ma vue des choses et qu'elle renforçât leur pouvoir en même temps que celui de l'Europe.

Dans les derniers jours d'août, je rédigeai le projet suivant :

« 1. Des transformations internationales capitales pour l'avenir de l'Europe sont actuellement en cours et le destin de chacun des pays d'Europe risque d'être compromis pour des générations entières si ces pays n'abordent pas ces transformations avec la vision claire des objectifs communs. Si l'Europe n'organise pas elle-même son unité, les décisions qui concernent son avenir seront prises par d'autres et en dehors d'elle.

« C'est pourquoi le président de la République française, le chancelier de la République fédérale d'Allemagne, le Premier ministre du Royaume-Uni, le président du Conseil de la République italienne, le Premier ministre de Belgique, le Premier ministre du Danemark, le Premier ministre de l'Irlande, le président du Luxembourg, le président du Conseil des Pays-Bas, pays qui forment la Communauté européenne, décident de se constituer en Gouvernement européen provisoire.

« 2. Le Gouvernement européen provisoire veille à l'accomplissement du programme que ses membres ont adopté à Paris les 19-21 octobre 1972.

« En tant que de besoin, et après avoir entendu les présidents du Conseil et de la Commission des Communautés européennes, il arrête les instructions aux ministres représentant les États membres au sein du Conseil des Communautés

européennes. Il agit dans le respect absolu des traités déjà souscrits.

« Il constitue, dans les six mois, une commission d'organisation de l'Union européenne. Il lui donne les directives nécessaires. Il arrête le projet d'Union européenne qui sera soumis à la ratification des États membres.

« Les institutions de l'Union comporteront notamment un gouvernement européen et une Assemblée européenne élue au suffrage universel.

« 3. Le gouvernement européen provisoire se réunit au moins une fois par trimestre.

« Ses délibérations sont restreintes à ses membres qui les gardent secrètes.

« Le Gouvernement européen provisoire ne dispose pas d'appareil administratif propre. Il nomme un secrétaire qui tient procès-verbal seulement de ses décisions. »

Je ne doutais pas qu'un des chefs d'État ou de gouvernement accepterait de prendre l'initiative de proposer ce texte aux autres, mais je voulais m'assurer qu'il ne ferait pas l'objet de tractations qui en diminueraient la portée. Aussi, devais-je en préparer l'accueil auprès des trois hommes dont la présence conjointe à la tête de leur pays était une coïncidence positive pour l'Europe : Georges Pompidou élu en juin 1969, Willy Brandt, chancelier depuis octobre 1969, et Edward Heath, Premier ministre depuis juin 1970. Ils se comprenaient et tenaient grand compte de leurs positions respectives. Je savais aussi qu'ils m'écouterait. Ils avaient la possibilité de communiquer entre eux et avec moi à travers des collaborateurs efficaces que je connaissais : Michel Jobert auprès de Georges Pompidou, d'abord à son cabinet, ensuite au ministère des Affaires étrangères; Robert Armstrong, chef de cabinet de Heath; à la chancellerie, Katharina Focke, ministre de la Famille et de la Santé, et Wolf-Dietrich Schilling, très proches de Brandt. Il m'appartiendrait d'animer ce réseau d'amitié agissante. Je pris pour règle, dès le commencement, de tenir le même langage à tous et d'informer chacun des réactions des autres. Il ne pourrait y avoir de la sorte aucun malentendu.

Armstrong avait un rôle influent et utile auprès de Heath. C'était un conseiller privé des plus remarquables et j'avais de l'amitié pour lui. Nous convinmes d'un rendez-vous au Chequers avec Heath pour le 16 septembre et lorsque j'en évoquai l'objet en termes généraux, il réagit immédiatement : « Oui, il manque à l'Europe un *focus of authority*<sup>1</sup>. » Le 3 septembre, j'écrivis à Brandt : « Je désire

vivement aller vous voir prochainement. Je pense que l'ensemble des institutions européennes parle, mais n'agit pas, et que nous risquons de nous laisser aller à la facilité de ne rien décider. Tout l'avenir de nos pays – nous l'avons souvent dit – dépend du développement de l'organisation européenne. Les décisions de la Communauté, dans la mesure où il y en a, sont déterminées le plus souvent par les administrations. L'autorité suprême politique des gouvernements n'est pas engagée dans la recherche de solutions communes. Je me préoccupe beaucoup de cette situation. Je crois qu'il est possible d'y remédier, mais j'ai besoin d'un court entretien avec vous. » Cet entretien fut fixé au 19 septembre. Je devais m'assurer d'abord de l'adhésion de Pompidou au projet de gouvernement européen provisoire, et je le communiquai à Jobert.

« Il s'agit, lui dis-je, de faire remonter la responsabilité des affaires aux chefs de gouvernement, car ce sont eux qui ont le dernier *mot*. Aujourd'hui, chaque ministre compétent discute sur la base d'instructions nationales. Désormais, ces instructions auront une source commune. Mais il est bien entendu qu'il n'y aura pas de transfert de souveraineté supplémentaire et que les institutions européennes garderont tous leurs pouvoirs. – En ce qui me concerne, répondit le ministre des Affaires étrangères, je suis d'accord, c'est une bonne proposition. Je vous demande seulement de supprimer le paragraphe : « Les institutions de l'Union comporteront notamment un gouvernement européen et une Assemblée européenne au suffrage universel. » Les gouvernements en décideront eux-mêmes. Je montrerai ce papier à M. Pompidou pendant le voyage en Chine la semaine prochaine. »

Le dimanche 16 septembre 1973, j'arrivai pour déjeuner au Chequers où je trouvai Heath détendu, en tenue de campagne, toujours amical. Le temps était agréable. Armstrong se joignit à nous. « Il faut donner à l'opinion publique le sentiment que les affaires européennes élues sont *décidées*, lui dis-je, tandis qu'aujourd'hui les gens ont l'impression qu'elles sont seulement *discutées*. – Je suis bien de votre avis, il faut faire quelque chose, et tout de suite, mais quoi? » Je montrai mon projet à Heath. « Bon, dit-il, c'est la bonne direction. Mais pourquoi faire une déclaration publique sur ce que nous allons faire? Faisons-le, cela suffit et ce sera mieux. – Je crois au contraire qu'une grande partie de la vertu de cette méthode est de toucher le public et de le convaincre que la Communauté maintenant est gouvernée, au sens de la décision. – Je serais d'accord, fit alors Heath, mais pas sur le nom de « Gouvernement provisoire ». Vous allez me créer de grandes difficultés. « Conseil suprême » correspondrait mieux à la réalité. En revanche, une réunion tous les trois mois ne serait pas assez. Pourquoi pas chaque mois? » Ce fut à mon tour de faire une réserve. Des

rencontres trop fréquentes conduiraient à des discussions techniques. Il faut réserver ces entretiens aux problèmes politiques et de caractère général. Lorsque nous nous quittâmes, Heath me confirma que je pouvais faire état de son accord auprès de Brandt et de Pompidou.

Le mercredi 19 septembre, j'étais à Bonn dans le bureau du chancelier avec M<sup>me</sup> Focke et Schilling. Brandt est un des hommes d'État les plus généreux que je connaisse, un des rares qui soient capables de donner quelque chose : il l'a montré, et son courage a eu sa récompense dans l'estime profonde que lui portent ses contemporains. Son tempérament humain, trop humain, lui rendait l'action politique plus difficile qu'à d'autres. Je l'ai toujours vu ouvert aux idées de changement et je ne doutais pas qu'il ferait sien un projet qui entraînerait une dynamique nouvelle. Il lut avec attention le texte que j'avais soumis à Heath et me dit : « Il faut agir vite. Si M. Pompidou prend une telle initiative, je lui apporterai mon soutien. » Deux jours plus tard, je rendis compte de ces entretiens à Jobert. « De mon côté, voilà ce qui s'est passé, me dit-il. J'ai informé M. Pompidou de votre proposition dont je lui ai remis le texte pendant que nous étions au-dessus du Tibet. J'ai précisé : ceci est un projet à la rédaction duquel je n'ai pas participé, mais qui me semble très important. J'ai attendu pour vous en parler un moment de tranquillité, ce moment est venu. M. Pompidou a lu le texte sans rien dire – mais une heure après, il m'a rappelé dans son compartiment pour m'en parler. Il était visiblement très intéressé, mais je ne peux vous dire s'il est arrivé à une conclusion ou pas. Je crois cependant qu'il est accroché. » Je demandai si le nom « Gouvernement européen provisoire » était un problème : « Ce nom ne le gêne pas. En revanche, il aime moins la commission d'organisation que vous suggérez et il trouve que les réunions n'ont pas besoin d'être si fréquentes. »

Je ne cherchai pas à rencontrer Pompidou, connaissant son goût des cheminement secrets que ses collaborateurs exploraient mieux que moi. S'il y avait une chance qu'il prît l'initiative de proposer quelque chose, ce devait être à son heure et à sa manière – ce qu'il fit une semaine après dans une conférence de presse :

« Il n'y aura véritablement union européenne que le jour où il y aura une politique européenne, et croyez bien que, contrairement à ce qu'on pense, la France n'y est pas hostile, bien au contraire.

« Bien au contraire, et si, par exemple, on estime que la coopération politique doit, pour pouvoir se développer plus rapidement, être, de temps à autre, à des intervalles pas trop fréquents, mais tout de même réguliers, traitée entre les plus



hauts responsables, entre eux et entre eux seuls, j'en suis pour ma part partisan et je suis prêt, non pas à en prendre l'initiative, mais à en parler avec nos partenaires. Si nous arrivons maintenant à avoir une politique européenne vis-à-vis de tous les autres, de tous les tiers, à ce moment-là, la voie sera ouverte. »

C'était de sa part l'ouverture la plus claire qui fût possible, et je l'écrivis à Heath et à Brandt qui devaient se rencontrer le 8 octobre à Londres. Ce fut au tour de Heath de se prononcer publiquement le 13 octobre au Congrès conservateur de Blackpool : « Je crois que certains de mes collègues, chefs de gouvernement, ressentent déjà le besoin de nous réunir régulièrement sans de grandes délégations, de façon à pouvoir guider ensemble la Communauté sur la voie que nous avons déjà fixée. J'aimerais voir les chefs de gouvernement des pays membres de la Communauté se rencontrer peut-être deux fois par an, comme je l'ai dit, seuls et avec un petit nombre de collaborateurs, en présence du président de la Commission, comme aux sommets pour les affaires concernant la Commission. J'espère que mes partenaires répondront à une initiative de ce genre. Notre but, en nous réunissant, serait de fixer les orientations d'ensemble de la politique européenne, de maintenir le mouvement vers une plus grande unité en matière de politique étrangère, de contribuer à l'avancement des travaux concernant la politique intérieure de la Communauté et, en somme, de nous mettre d'accord sur les grandes questions qui confrontent la Communauté pour éviter les controverses néfastes qui, aux yeux de l'opinion publique, paraissent souvent planer sur les délibérations de Bruxelles. »

Le projet était en bonne voie. Brandt venait de donner par écrit son accord à Pompidou. Le président du Conseil italien, Rumor, m'avait assuré du sien dans une lettre. Restait à convaincre les gouvernements du Benelux, puis à fixer une procédure d'invitation et une date. Ce dernier point m'apparut décisif lorsque j'appris que Nixon était attendu en Europe dans les premières semaines de 1974, et qu'en raison de cette circonstance, on envisageait de reporter la réunion des neuf chefs d'État et de gouvernement. J'estimai, au contraire, qu'il serait de la plus haute importance qu'ils se réunissent avant pour affirmer la solidarité européenne. Cela changerait l'atmosphère et le sens du voyage de Nixon si l'Europe se présentait unie et forte, alors qu'il s'attendait à la trouver divisée. Je le fis savoir à mes interlocuteurs au Quai d'Orsay et à l'Élysée, où l'idée fut bien accueillie : « Je suis d'accord avec cela, dit Jobert. Dans ce cas, il faut tenir la

rencontre avant janvier. »

Les choses allèrent plus vite encore sous l'aiguillon des graves événements du Moyen-Orient. Depuis le 6 octobre, la guerre du Kippour ébranlait le monde et mettait partout à l'épreuve les solidarités. Le 31 octobre, Pompidou déclara au conseil des ministres que le silence de l'Europe dans ce conflit, laissant en tête à tête les États-Unis et l'U.R.S.S., était lourd de danger. « Il m'apparaît indispensable de faire la preuve et l'épreuve de la solidarité de la construction européenne comme de sa capacité de contribuer au règlement des problèmes mondiaux. Le gouvernement français compte donc proposer à ses partenaires, dans le domaine politique, que soit décidé le principe, selon des règles précises, de rencontres régulières entre les seuls chefs d'État et de gouvernement ayant pour but de confronter et d'harmoniser leur attitude dans le cadre de la coopération politique. *La première de ces rencontres devrait avoir lieu avant la fin de l'année 1973.* » Cette initiative, qui se concrétisa aussitôt dans une lettre aux huit autres gouvernements, ne surprit pas seulement l'opinion publique. Elle déconcerta les milieux de l'administration et de la diplomatie qui avaient l'habitude des sommets européens gagnés par le formalisme, submergés par le nombre, ordonnancés de bout en bout par les services. Leur réserve fit croire que la proposition française était hasardée. Mais, peu de jours après, Brandt déclara : « Cet organe, une sorte de conférence régulière des présidents, parlant de manière intense et sans être gênés par aucun « appareil » des problèmes qui se posent à l'union en formation sur le plan intérieur et extérieur, peut devenir une notion bien établie, et de ce fait constituer un pas essentiel dans la voie de l'union politique. » L'accord était total et profond parce qu'il avait été conclu entre un petit nombre d'hommes capables de décider. La méthode qui avait réussi pour la constitution du Conseil suprême servirait aussi le succès de son fonctionnement.

Il y eut certes des résistances, surtout de la part de quelques ministres des Affaires étrangères qui n'étaient pas habitués à laisser l'initiative à leur chef de gouvernement. Mais ces derniers comprirent que leur autorité sortirait renforcée de cette procédure de décision collective mettant en jeu la plénitude de leur responsabilité. J'en trouvai convaincu le Premier ministre des Pays-Bas, den Uyl, que je vis le 15 novembre. Il ne s'agissait plus que de sauver la face à son ministre des Affaires étrangères et à quelques autres. J'assurai également Ortolí, président de la Commission du Marché commun, que les institutions de la Communauté, qui seraient présentes à toutes les discussions relevant de leur compétence, avaient beaucoup à gagner à la création d'un pouvoir de décision au niveau le plus élevé, agissant dans le respect des traités. Je le voyais attentif à ce

que ne fût pas restreinte l'autorité de la Commission qu'il présidait avec conscience et clairvoyance. « Vous serez plus libre, lui dis-je, d'émettre des initiatives audacieuses qui ne seront pas étouffées dans l'œuf, comme c'est souvent le cas, par les ministres techniques des neuf pays. » Le projet de gouvernement provisoire, ajoutai-je, ne présentait aucun des inconvénients du plan Fouchet avec lequel il avait en commun certaines apparences. S'il réunissait en conseil les mêmes hommes – chefs d'État et de gouvernement –, il ne constituait pas un appareil ambitieux destiné à figer un certain degré de coopération, appareil ambitieux destiné à figer un certain degré de coopération, une certaine forme de l'Europe des États. Il ne créait rien de plus qu'une méthode de décision, mais la seule qui fût efficace pour que les étapes assignées à l'Union européenne soient respectées. Personne ne mettait plus en doute maintenant la souveraineté des institutions communautaires existantes, tout était au contraire organisé pour renforcer leurs compétences, faire aboutir leurs travaux et développer leurs virtualités. Seuls pouvaient être déçus ceux qui croyaient encore que ces virtualités étaient politiques et que le gouvernement de l'Europe sortirait un jour tout armé du corps des institutions de la Communauté économique.

La Communauté, en effet, avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités, et si nous avions toujours pensé que ces solidarités en appelleraient d'autres et de proche en proche entraîneraient l'intégration la plus large des activités humaines, je savais que leur progrès s'arrêterait aux limites où commence le pouvoir politique. Là, il faudrait à nouveau inventer. La Commission économique européenne, le Conseil, l'Assemblée, la Cour étaient certes un modèle préfédéral, mais non les organes mêmes de la fédération politique de l'Europe qui naîtrait d'un acte créateur spécifique exigeant une nouvelle délégation de souveraineté. Il fallait retourner aux sources du pouvoir pour achever d'abord l'union économique trop longtemps privée de son élan et pour rechercher ensuite les formes d'une union plus complète et plus profonde – fédérale ou confédérale, je n'aurais su le dire. Tel était l'objet du Gouvernement européen provisoire dont l'idée prenait consistance jour après jour. Je ne m'inquiétai pas de ce que Pompidou, Heath et Brandt ne l'eussent pas présentée sous ce nom et dans une perspective plus ambitieuse, mais quels que pussent être les motifs de leur prudence l'essentiel était qu'ils en eussent retenu le principe et qu'ils en missent en route le processus. Le reste suivrait, et l'on découvrirait peu à peu la force de cette mécanique qui tirerait sa justification de son succès même et son nom de la réalité qu'elle créerait.

## Un début d'autorité européenne

Lorsqu'une idée correspond à la nécessité de l'époque, elle cesse d'appartenir aux hommes qui l'ont inventée et elle est plus forte que ceux qui en ont la charge. S'il est naturel qu'elle rencontre des résistances, s'il n'est pas rare qu'elle soit retardée par les circonstances, elle ne perd pas pour autant ses chances d'aboutir. En novembre 1973, tout est favorable à l'idée du Conseil européen, la crise internationale elle-même semble devoir en presser la mise en route. La Communauté veut se montrer unie face aux Américains, unie pour contribuer à l'apaisement au Moyen-Orient. En réponse à l'appel de Pompidou, le gouvernement danois invite ses partenaires européens à Copenhague. Des décisions concrètes, manifestant la solidarité des Neuf en matière de politique régionale et de politique énergétique, sont préparées et l'on veut bien prendre en considération mes avis. A ce point optimal, tout à coup, le cours des choses se renverse. Les historiens en diront les raisons et verront plus clairement les responsabilités. Toujours est-il que, surpris par l'embargo des producteurs de pétrole et littéralement bousculés par les pressions diplomatiques qu'ils font peser sur eux, les chefs d'État et de gouvernement perdent le contrôle de leur réunion qui redevient une conférence internationale classique envahie par les experts. La recherche illusoire d'avantages particuliers révèle plus dramatiquement que jamais la faiblesse de nos États européens réduits chacun à ses propres moyens. Que reste-t-il des intentions exprimées quelques semaines plus tôt par les plus hauts responsables de la Communauté? Une vague résolution de se réunir plus fréquemment. Mais l'échec est trop spectaculaire, certains changements d'attitude sont trop surprenants pour que l'on puisse voir là autre chose qu'un accident de parcours. Dans de tels cas, il n'y a rien à faire si ce n'est d'attendre que l'ordre renaisse de la nécessité.

Attendre ne m'est pas naturel. Je voyais le conflit toujours prêt à se réveiller au Moyen-Orient et l'affrontement entre Israël et les Arabes ne me paraissait pas plus insurmontable que ne l'avait été pendant deux tiers de siècle l'opposition franco-allemande. Cette opposition appartenait désormais au passé et ce n'étaient pas les armes ni la diplomatie qui y avaient mis fin, mais une méthode qui changeait le cours des esprits en transformant les causes mêmes de la rivalité. Ce qui divisait les hommes pouvait leur devenir commun en toute partie du monde. Qui convaincrat les Arabes et les Israéliens qu'ils avaient de grandes tâches à mener ensemble sur les territoires et avec les ressources qu'ils s'arrachaient, qui saurait commencer ce processus de changement, je l'ignorais, mais ce que nous avions réussi en Europe, contre toute attente, devait être également possible partout où les hommes pensaient encore en termes de domination et espéraient

résoudre leurs rivalités par la force. Ces réflexions me persuadaient que l'union des Européens n'était pas seulement importante pour eux, elle avait une valeur d'exemple pour d'autres peuples, et c'était une raison supplémentaire pour la mener à bien. Or, à l'approche du but, nous donnions une fois de plus au monde le spectacle affligeant de l'égoïsme et de la désunion. Il fallait donc tenter de refaire, avec les mêmes hommes, ce qui venait d'échouer.

Ces hommes se réuniraient sans doute dans un nouveau sommet à la fin de mai. D'ici à cette date, on tiendrait une session du Comité d'action, en vue de laquelle je préparai un document. « Nous avons changé d'époque, écrivais-je, il faut maintenant changer de méthodes ou cesser d'annoncer ce qu'on ne fait pas... De toutes les questions importantes, quel qu'en soit l'objet interne ou extérieur, le même obstacle surgit. Les pratiques européennes actuelles se sont avérées insuffisantes pour permettre à nos pays de s'organiser pour agir ensemble avec efficacité, qu'il s'agisse des affaires monétaires, de l'énergie ou des relations avec les États-Unis. Nous sommes engagés dans un processus qui se nourrit de lui-même. Les questions à traiter appellent des actions communes évidentes. Elles suscitent des divergences légitimes qui les repoussent, entraînent des actions nationales séparées qui, à leur tour, retardent ou rendent plus difficiles ensuite les actions communes qui restent nécessaires.

« Il faut rompre ce cercle vicieux où les intérêts communs des pays de la Communauté restent dépourvus de moyens suffisants. Les institutions européennes existantes n'ont pas aujourd'hui assez de force pour le faire à elles seules. Mais en s'appuyant sur elles, les chefs des gouvernements le peuvent. »

La situation que je décrivais ainsi existerait, je le savais, aussi longtemps que les chefs de gouvernement ne constitueraient pas une entité capable d'agir collectivement et elle ne serait pas vraiment améliorée s'ils ne convenaient pas de procédures assurant l'exécution de leurs décisions. Le document que je fis circuler en mars 1974 comportait des propositions qui n'eurent pas le temps d'être approfondies. Une série d'événements survint coup sur coup à la tête des États et remit de l'incertitude dans les choses. Wilson prit la place de Heath le 5 mars, Schmidt celle de Brandt le 14 mai. Dans l'intervalle, Pompidou était mort. Le 19 mai, avec l'élection de Giscard d'Estaing, c'est le pouvoir suprême des trois plus grands pays européens qui avait changé de figure. Heath et Brandt étaient mes amis. Hommes de convictions généreuses, ils s'étaient engagés complètement dans le combat pour l'Europe. Pompidou les avait rejoints par les

détours de la raison et de la nécessité. Ils étaient près d'aboutir ensemble à une vue commune de leur intérêt et de celui de l'Europe, et peut-être leur prochain rendez-vous allait-il réparer l'échec du précédent. Mais il ne fallait pas tirer de profondes conclusions de ce qui n'était que coïncidences ni me laisser aller à ma déception personnelle. Je refusai de voir là un signe du destin, ce n'était qu'une rencontre de circonstances. Le fonds des choses demeurait le même et les hommes réalistes qui prenaient la relève aboutiraient à leur tour à la même constatation.

Le 28 mars, j'avais été reçu par Wilson au 10 Downing Street. Je l'avais trouvé incertain, préoccupé par sa gauche nationaliste, prêt à beaucoup de concessions pour maintenir l'unité de son parti – mais pas jusqu'à sortir du Marché commun. Je faisais confiance à son habileté et à rien d'autre. « Nous ne demanderons pas de révision du traité de Rome, me dit-il, mais certains changements dans le traité d'adhésion. – Même cela, je me permets de vous le déconseiller, répondis-je. Ce serait ouvrir la porte à la modification de tous les traités. – Je laisserai à Callaghan la plus grande liberté. – Attention, dans cette grande affaire, c'est vous qui aurez la responsabilité du succès ou de l'échec. » je compris qu'il faudrait attendre jusqu'au dernier moment pour qu'il engageât ouvertement son crédit. Je m'inquiétais en ce mois de mars de voir que le guidage de l'Europe reposait sur la seule liaison entre Pompidou et Brandt, qui n'était pas bonne. Tout allait changer deux mois plus tard lorsque Giscard et Schmidt, aux mêmes places, maintinrent les excellents rapports qu'ils avaient noués en leur qualité de ministres des Finances. Les deux hommes avaient des points communs qui frappaient – ils incarnaient une nouvelle génération moins liée au passé douloureux de l'Europe, ils s'étaient fait une réputation de gestionnaires capables. Mais je voyais aussi leurs différences qui les rendaient complémentaires. Giscard plus doué d'esprit d'analyse, Schmidt plus porté à la décision. Ensemble, ils pouvaient recréer l'action franco-allemande qui entraînait celle des autres.

La France assurerait dans la seconde moitié de l'année la présidence de la Communauté et Giscard s'était engagé à prendre des initiatives. Il me reçut le 19 septembre 1974 à ma demande. Assurément, il n'y avait dans cet homme heureux aucune crainte devant l'avenir, aucune vue étroite. Son esprit était ouvert au changement et, dans cette perspective, l'Europe lui paraissait une étape naturelle. Sa capacité d'action serait-elle à la mesure de sa remarquable intelligence et des mouvements de son cœur, je l'ignorais, et ce que je venais lui proposer était un processus de décision collective. « Je crois que ce qui manque surtout dans les affaires européennes, lui-dis-je, c'est l'autorité. La discussion y

est organisée, la décision ne l'est pas. Les institutions communautaires existantes à elles seules n'ont pas de force suffisante. Avec cette préoccupation, j'ai remis il y a juste un an à M. Pompidou, à M. Heath et à M. Brandt, cette note que je vous sou mets. Elle propose un début d'autorité européenne. Tous les trois ont été d'accord. J'avais supprimé à la demande de M. Jobert la phrase suivante : « Les institutions de l'Union comportent notamment un gouvernement et une Assemblée européenne élue au suffrage universel. » Je souhaiterais la réintroduire. – Mon intention est de poursuivre cette ligne, répondit Giscard, et je suis favorable à des réunions régulières des chefs d'État et de gouvernement – un véritable Conseil européen. Je crois également qu'il faut fixer une date avant laquelle les élections européennes au suffrage universel devront être organisées. Et puis il faudra bien un jour abandonner la politique de l'unanimité pour que les décisions soient prises à la majorité qualifiée. » Nous convînmes que je le rappellerais lorsque j'aurai vu Helmut Schmidt.

Pendant une heure de conversation, je ne rencontrai chez le président de la République aucun refus de l'esprit, aucun faux-fuyant, et je pus dire en sortant de l'Élysée que la voie qu'il suivait était la bonne. Mais je ne cachai pas que la remontée serait ardue : « L'Europe sera en difficulté très longtemps. D'ailleurs, penser qu'on fera des progrès sans difficulté est une erreur fondamentale. » Que faut-il faire? me demandèrent les journalistes. « Continuer, continuer, continuer... », leur répondis-je, et ils parurent se satisfaire de cette réponse parce qu'ils voyaient bien que c'était ma règle depuis vingt-cinq ans et qu'à travers toutes les crises et les péripéties de l'histoire la construction européenne progressait irrésistiblement sur le chemin où nous l'avions engagée. Pour ma part, je continuais ma recherche essentielle qui était celle de l'autorité commune capable de transformer en décision la volonté de vivre ensemble que la grande majorité des Européens exprimaient au même moment dans les sondages d'opinion publique. Le 16 octobre, j'étais à Bonn dans le bureau du chancelier.

Je trouvai Schmidt remarquablement déterminé et, bien que je connusse son allant, je fus surpris par sa volonté de marcher de pair avec Giscard. « J'appuierai de toute ma force l'initiative qu'il prendra, me dit-il. – Une initiative commune franco-allemande serait meilleure, fis-je observer, qu'une initiative française soutenue par l'Allemagne. – En effet, répondit-il, l'essentiel est qu'il n'y ait plus d'actions nationales séparées, mais des actions européennes. » Une occasion s'offrait pour la politique de l'énergie qui divisait les Neuf et isolait la France. Mais, comme je devais le constater en revenant à Paris, les positions de combat prises au début de l'année bloquaient encore la stratégie du gouvernement. La politique régionale serait un terrain plus propice à la

manifestation d'une solidarité concrète dont l'Europe avait un besoin urgent. Sur ce point, Schmidt se déclarait prêt à s'avancer, car il était soucieux de convaincre les Anglais de demeurer dans la Communauté. « Mais encore faut-il qu'ils veuillent en faire une réalité, dit-il. Je parlerai en ce sens à Wilson bientôt. » L'entretien eut lieu en effet à Londres, et l'on vit après cela que Wilson avait fait son choix et s'engageait pour l'Europe.

En accord avec Schmidt, je ne cachai rien à Giscard de cet entretien, de même que je lui fis part des observations que j'avais recueillies à Bruxelles auprès du Premier ministre Tindemans, homme sage et de grande bonne volonté. Ainsi, tout était clair et les fils que l'on croyait brisés au printemps étaient bien renoués. La Communauté avait à nouveau un organe moteur qui la conduirait jusqu'à l'étape du gouvernement européen et du Parlement élu par tous les citoyens. Cet organe allait être institué formellement le 10 décembre lorsque Giscard, clôturant la réunion des Neuf, déclara : « Le sommet est mort, vive le Conseil européen. » Je tirai les conclusions de cette réunion dans une lettre aux membres du Comité d'action :

« Les chefs de gouvernement ont fait la preuve de leur capacité de se mettre d'accord. Ils ont décidé de se réunir régulièrement au moins trois fois par an. Lorsqu'ils aborderont des affaires communautaires, ils appliqueront les traités existants, comme nous l'avions demandé en 1962, puis en 1964 et à nouveau en 1969. Conformément au traité et au bon sens, ils ont annoncé qu'ils cesseraient d'exiger au sein du Conseil l'unanimité pour toute question, et que l'Assemblée serait élue au suffrage universel à partir de 1978. Nous l'avions nous-mêmes demandé plusieurs fois depuis 1964. Enfin, M. Tindemans a été chargé de faire un rapport sur l'union européenne pour la fin de 1975. »

Ces résultats ne pouvaient que donner satisfaction aux membres du Comité qui avaient si longtemps engagé leur influence politique afin que les gouvernements, les parlementaires et les institutions européennes prissent les décisions indispensables pour créer, faire fonctionner et développer la Communauté. Maintenant, les institutions européennes avaient en charge d'immenses secteurs d'activités sur lesquels elles exerçaient la part de souveraineté qui leur était déléguée. Mais elles avaient besoin pour fonctionner efficacement que les gouvernements eussent la même volonté européenne et qu'ensemble, agissant comme une autorité commune, ils fussent prêts à transférer les suppléments de souveraineté qu'appelait une union européenne véritable. La création du Conseil européen apportait l'instrument suprême de cette décision nécessaire. Une étape majeure venait d'être franchie. Le Comité ne devait-il pas s'adapter à ces conditions nouvelles? Je me posai la question.



## **Les racines de la Communauté**

Je me préparais, au début de 1975, à aller consulter les membres du Comité qui m'avaient fait confiance depuis vingt ans afin d'examiner avec eux quel mode d'action serait maintenant le plus utile pour aider à la construction européenne. La forme d'autorité politique qu'avait acquise le Comité dans un moment où les gouvernements n'avaient pas su, ou pas encore voulu, la constituer par eux-mêmes et en eux-mêmes, était-elle aussi appropriée? Serait-elle aussi efficace dès lors que les détenteurs des pouvoirs de décision les plus élevés dans chaque État avaient résolu de prendre en main, ensemble, les destinées de la Communauté? Ces hommes, réunis à intervalle régulier en Conseil suprême, disposaient avec les institutions européennes de moyens d'information et d'instruments de proposition puissants. Notre Comité, qui avait contribué à créer et à animer ce mécanisme d'action, me semblait moins indispensable et moins bien outillé pour faire un travail qu'après tout les traités avaient expressément confié aux organes de la Communauté, gouvernements et institutions nouvelles. Il pouvait certes rendre encore des services, mais ses ambitions d'aujourd'hui seraient limitées dans la mesure même où ses ambitions d'hier avaient été remplies.

Quand on dit d'une influence qu'elle s'use, c'est le plus souvent qu'elle a réussi et que sa force originelle imprègne maintenant l'objet auquel elle s'attachait. Le Comité avait ainsi transféré dans l'organisme vivant de la Communauté la plus grande part de l'énergie dont il était chargé. Les principales propositions politiques ou techniques qu'il avait obstinément poussées dans les circuits de la décision au niveau des Parlements et des administrations étaient, comme on l'a vu, en cours de réalisation. Quelle efficacité auraient désormais nos patientes initiatives au regard des procédures rapides dotées de la force exécutoire que les conseils réguliers et fréquents des chefs d'État et de gouvernement allaient mettre en œuvre? Et si ces procédures se révélaient impuissantes elles-mêmes à faire avancer les choses, que pouvait-on espérer de pressions politiques indirectes? En vérité, le Conseil européen, par son caractère d'instance suprême, était chargé de grandes chances et de risques en proportion. Nous n'avions pas à lui dicter sa conduite. Il fallait lui laisser la plénitude de sa responsabilité et pour quelque temps lui faire confiance.

Telles étaient les conclusions que je voulais discuter avec mes amis du Comité que je m'apprêtais à voir chacun dans sa capitale au cours du mois de mars. A mesure que je réfléchissais, il me semblait évident que le Comité ne pouvait plus fonctionner comme auparavant, et j'en vins à me demander s'il ne

valait pas mieux le dissoudre plutôt que de le mettre en sommeil pendant une période d'attente. Chaque chose a son rythme propre, et par trop ralentir la cadence des réunions qui entretenaient la confiance entre nous risquait d'introduire une faille dans une équipe soudée par son mouvement même. Ce mouvement que je lui avais inculqué, je ne pensais pas qu'il fût bon de le continuer en quelque sorte par habitude et sans la conviction permanente et profonde de sa nécessité. Si des crises pareilles à celles qui avaient naguère entraîné la formation du Comité venaient à se reproduire, il serait toujours temps de reconstituer une force nouvelle. En fait, rien n'est jamais pareil et c'est pourquoi je me refuse à imaginer aujourd'hui un système prêt à répondre à des situations de demain qui ne sont encore que des hypothèses. En mars 1975, la réalité que je voyais était celle-ci : rien n'égale la capacité de décision de neuf chefs d'État et de gouvernement se réunissant régulièrement autour d'une table avec le président de la commission européenne pour tenter de résoudre des problèmes posés en termes d'intérêt commun. S'ils échouent une fois, ou plusieurs fois de suite, cela n'aura rien de surprenant, car aucune entreprise de cette ambition ne va sans de grandes difficultés. S'ils ne trouvent pas entre eux la force d'aboutir, eh bien, on cherchera de nouvelles voies pour conduire à la décision commune.

Des circonstances personnelles vinrent lever mes dernières hésitations. Fin février, je tombai sérieusement malade et lorsque j'entrai en convalescence après plusieurs semaines, mes médecins me déconseillèrent d'entreprendre avant longtemps les voyages que je projetais. J'envoyais donc Kohnstamm et Van Helmont voir de ma part les membres les plus anciens du Comité pour leur exposer ma décision de me retirer définitivement du Comité et les consulter sur le sort de l'organisme que nous avions créé et fait fonctionner ensemble. Chacun, de Brandt à Heath et à Rumor, de Pleven à Malagodi et à Tindemans, convint qu'une étape de notre action était close et que ma retraite marquerait le terme du Comité dans lequel je les avais réunis. Aucun ne manifesta d'amertume vis-à-vis d'une décision que ma raison me conseillait et que ma santé ne me permettait pas d'éluder. Mais tous exprimèrent le souhait que les précieuses relations personnelles qu'ils avaient établies ensemble durant tant d'années fussent maintenues, et Kohnstamm demeura naturellement au centre de ce réseau d'amitié si efficace que, depuis lors, il travaille à garder vivant.

J'écrivis le 15 avril 1975 à tous les membres du Comité pour leur confirmer ce dont nous étions convenus et je rendis publique ma lettre où j'expliquais : « En ce qui me concerne, je désire prendre un temps de réflexion et de repos. J'ai commencé à écrire un livre qui, j'espère, aidera à comprendre ce que nous avons

fait, la philosophie de l'idée et les raisons profondes qui ont poussé nos pays à l'unification européenne. Je cesserai mes fonctions de président du Comité le 9 mai, vingt-cinquième anniversaire de la proposition de Haute Autorité et de mise en commun du charbon et de l'acier. » Cet anniversaire devait être célébré avec quelque solennité par deux chefs d'État, Valéry Giscard d'Estaing et Walter Scheel, en présence de chefs de gouvernement, dans le salon de l'horloge du Quai d'Orsay où Robert Schuman avait lancé l'appel à la réconciliation franco-allemande et à l'union européenne. Me retrouver mêlé au public dans cette même salle où avait pris naissance une entreprise à laquelle j'avais consacré mes forces pendant un quart de siècle, accompagné comme à ce premier jour par Silvia et les mêmes collaborateurs demeurés fidèles, m'apparaissait comme l'achèvement naturel d'une des étapes de ma vie. Je n'ai pas la superstition des dates ni des cérémonies commémoratives, mais je voyais dans ce cycle de vingt-cinq ans une bonne mesure de l'effort, et dans cette évocation du printemps de l'Europe une échéance significative.

Mais je ne quitterais pas le salon de l'Horloge pour entrer dans une retraite contemplative, car une autre forme d'action m'attendait pour peu que je sois disponible et que mes forces m'accompagnent : ce livre qui était projeté depuis plusieurs années ne serait achevé, je le savais, que si je m'y consacrais entièrement. Il n'y a pas de limites, sinon celles de la résistance physique, à l'attention que l'on doit porter à ce qu'on fait si l'on veut réellement aboutir. Qu'on ne s'étonne pas et qu'on ne se plaigne pas d'avoir échoué dans des entreprises qu'on mène concurremment et auxquelles on ne donne que des soins partiels. Je n'ai jamais bien fait ce pour quoi je me suis partagé, mais je reconnais qu'il n'est pas facile d'être l'homme d'une seule chose ou du moins d'une seule chose à la fois. La politique, en particulier, ne s'y prête pas; aussi, pour ma part, ne me suis-je pas prêté à elle. Écrire un livre exige une totale concentration et je savais que c'était un tout autre exercice que d'écrire des notes au fil de l'action. A vrai dire, je ne m'en étais aucunement préoccupé jusqu'à une époque récente parce que les occasions d'intervenir dans la marche des affaires européennes ne manquaient pas et que je ne pouvais m'empêcher de réagir chaque jour à des situations critiques ou à des opportunités favorables. Je n'avais ni le temps ni la disposition d'esprit de noter les circonstances de ma vie qui eussent pu faire plus tard la matière de ces *Mémoires*. Vivre et me regarder vivre m'étaient des attitudes incompatibles.

Rien n'est changé d'ailleurs, et si je me suis décidé à faire le récit des événements auxquels j'ai participé, ce n'est pas par complaisance envers le passé ni pour ajouter aux bibliothèques de l'histoire. C'est pour tenter d'éclairer ceux

qui vont me lire demain sur la nécessité profonde de l'unification européenne dont les progrès se poursuivent sans relâche à travers les difficultés. Quand on a accumulé une certaine expérience de l'action, c'est encore agir que de s'efforcer de la transmettre aux autres, et le moment arrive un jour où le mieux qu'on puisse faire est d'enseigner à faire ce qu'on croit être bien. Il y a une méthode pour construire l'Europe – il n'y en a pas deux dans un temps donné. Nous ne sommes pas sortis du temps de la Communauté européenne, du temps de la délégation de souveraineté à des institutions communes, seul moyen d'assurer l'indépendance et le progrès de nos peuples, et la paix de cette partie du monde. Voilà ce que je voulais dire dans un livre pour lequel j'avais besoin de tous mes jours et de toutes mes forces.

Les membres du Comité comprirent que si je me retirais, ce n'était pas que le découragement m'eût gagné, au contraire. « Nous avons eu le rare privilège, leur disais-je dans ma lettre, de contribuer directement à ce qui, au début, n'était qu'une idée et qui est en train de devenir une réalité vivante, la grande œuvre de notre époque : l'union des pays d'Europe. Après avoir travaillé efficacement durant vingt ans aux côtés des institutions communes à rapprocher les peuples européens dans la liberté, le Comité prendra fin le 9 mai 1975. » C'était ce dont nous étions convenus. Tous m'écrivirent des lettres empreintes d'émotion où se trouvent exprimées avec une force de conviction remarquable les idées qui ont animé notre action. Or ces idées, bien que liées à l'évocation du passé, sont toujours actuelles et je n'en vois pas une qui ne puisse encore nous guider dans l'avenir.

Lorsqu'au soir du 9 mai 1975 je rentrai à Houjarray, pour la première fois depuis bien longtemps dégagé de toute charge, je retrouvai sur la table l'ébauche du livre qui allait devenir ma nouvelle entreprise exigeante, celle à laquelle j'étais le moins préparé. Maintenant qu'elle touche à son terme, puis-je dire, sans faire sourire après tant de pages écrites à la première personne, que je n'aime pas parler de moi? Si je relate mon expérience, c'est parce qu'elle est la chose que je connais le mieux, et que cette chose peut être utile à d'autres. J'aurais pu la transcrire en maximes d'action, mais je me méfie des idées générales et je ne les laisse jamais m'entraîner loin du concret. J'ai décrit les événements dramatiques que j'ai vécus et les leçons que j'en ai tirées pour en éviter le retour. Tout cela est très concret et on l'appellera philosophie si l'on veut : l'essentiel était de le faire servir au-delà de l'expérience d'un seul individu, et puisque le moyen le plus

efficace était sans doute de raconter l'histoire de cet individu, je me suis plié aux règles, nouvelles pour moi, du récit subjectif.

Un personnage plein de sagesse que j'ai connu aux États-Unis, Dwight Morrow, avait coutume de dire : « Il y a deux catégories d'hommes : ceux qui veulent être quelqu'un et ceux qui veulent *faire quelque chose*. » J'ai maintes fois vérifié la justesse de cette observation. Bien des gens très remarquables ont pour souci principal de se composer une figure et de jouer un rôle. Ils sont utiles au fonctionnement de la société où les images tiennent une grande place et où l'affirmation du caractère est nécessaire à l'administration des choses. Mais, en général, c'est une autre espèce de gens qui créent l'action et mettent le mouvement dans les choses, et ceux-là cherchent avant tout les endroits et les instants où l'on peut intervenir dans le cours des événements. Ce ne sont pas les endroits les plus visibles et les instants les plus attendus, et qui veut les saisir doit renoncer à occuper le devant de la scène.

Mon ami Dwight Morrow me situait dans cette seconde catégorie et il est vrai que je n'ai pas le souvenir de m'être jamais dit : « Je serai quelqu'un. » Mais pas davantage je ne m'entends dire, à aucun moment de ma vie : « Je ferai quelque chose. » Ce que j'ai fait ou ce que j'ai contribué à faire, et que j'ai raconté dans ce livre, est né des circonstances, lorsqu'elles se sont présentées. Elles ne m'ont pas manqué et j'étais toujours prêt à les accueillir. C'est peut-être cette disposition d'esprit, ou cette disponibilité de l'esprit, qui est le plus important dans l'action. La vie est généreuse en occasions d'agir, mais il faut s'y être préparé longtemps par la réflexion pour les reconnaître et les utiliser lorsqu'elles surviennent. Il n'y a que des événements, ce qui compte est de s'en servir en fonction d'un objectif. Le mien était l'action commune. Je souhaitais en montrer la voie et les moyens aux hommes jeunes qui cherchent à rendre leur vie utile aux autres.

Pendant que j'écris ces pages, Silvia, dans le grand salon où elle a installé son cheval, achève une toile. La lumière de cette pièce ouverte sur le jardin lui convient, mais les fleurs qu'elle peint ne sont pas celles d'Houjarray, ce sont celles de tous les jardins du monde où nous avons vécu. Celles-ci, blanches et élancées, évoquent la Chine et notre maison de Shangai. Demain, je sais qu'elle reprendra ce paysage de l'île de Ré que je croyais terminé, mais il y manque en effet quelque chose que je ne saurais dire et qu'elle voit maintenant clairement. Rien n'est jamais vraiment terminé, et c'est un talent que de savoir s'arrêter au

point où l'excès de soin va rompre un équilibre. Silvia me demande mon avis sur sa toile, puis je lui lis quelques pages pour avoir le sien. Chacun tient compte des réactions de l'autre, mais en définitive le moment de mettre un terme à une recherche est affaire d'instinct. Combien de fois mes collaborateurs, entraînés à des changements sans fin, m'ont-ils entendu dire brusquement : « Ça y est, nous sommes sur la bonne voie, ne cherchons pas plus loin, sinon nous allons tout gâcher. » Se décider est difficile, il ne faut pas laisser passer l'instant. Hier, j'aurais voulu que Silvia ajoute une touche sur le tableau de cette jeune femme rencontrée en Chine il y a quarante ans. J'avais tort : l'inachevé est dans la nature, et c'est un grand art, ou une grande sagesse, que de savoir ranger son pinceau, ou mettre fin à une forme d'action. Gardons-nous toujours du perfectionnisme.

Voici une année que j'ai regagné cette maison au toit de chaume et aux contrevents bleus, au pied de laquelle s'étend un grand jardin que prolongent les plaines ondulées de l'Île-de-France. J'en sors peu, viennent me voir ceux qui le veulent. Ils me parlent des événements qui les troublent beaucoup. Je peux les comprendre, mais il faut aussi qu'ils sachent que la construction de l'Europe est un changement formidable qui demandera beaucoup de temps. Qu'ils soient impatients de faire aboutir les actions dont ils ont la charge est naturel, mais rien ne serait plus dangereux que de confondre difficultés et échec. Peut-être pensent-ils que dans ma retraite campagnarde, je me détache des choses présentes et que je prends trop de distance. Ils se souviennent de mes appels d'hier à l'action urgente. C'est vrai, l'action est toujours urgente et il est bon que ceux qui l'assument aujourd'hui en soient conscients – encore faut-il qu'ils aient l'indispensable vertu de persévérance au travers des obstacles.

Ces obstacles, on ne peut en douter, seront de plus en plus nombreux à mesure que l'on s'approchera du but parce que, dans la construction de l'Europe comme dans toute autre grande entreprise, les hommes poussent devant eux les difficultés les plus graves, laissant à leurs successeurs le soin de les résoudre. Je ne m'inquiète pas d'en voir tant encore sur le chemin qui reste à parcourir, car nous en avons franchi d'aussi nombreuses et d'aussi ardues. Sur ce point, rien n'est changé ni ne changera. La seule différence est que quelque chose a commencé, quelque chose qui ne s'arrêtera plus. Ce qui a été décidé il y a vingt-cinq ans, à un moment où la volonté d'en finir avec un passé de violences ne nous laissait d'autre choix que d'avancer vers un objectif commun, est toujours

aussi nécessaire et se confond maintenant avec la réalité de nos existences.

Je marche dans mon jardin avec mes visiteurs. Je descends vers la petite maison, en bas de la prairie, où Marianne et mon gendre, Gérard Lieberherr, viennent passer les fins de semaines. Leurs enfants, Jean-Gabriel, Catherine, Jean-Marc et Marie courent au-devant de moi. Maintenant, je trouve le temps de me pencher sur eux et de découvrir leurs personnalités, qui s'affirment et se distinguent. Je m'enfonce dans les chemins de Bazoches où je rencontre mon voisin Pierre Viansson-Ponté : « Bonjour, monsieur Monnet », me dit-il, puis je retrouverai sous ce titre, dans *Le Monde*, l'écho de nos entretiens filtré par son art délicat. Les saisons passent, je ne les avais jamais vues se succéder insensiblement, j'étais distrait par l'agitation des villes. Un nouveau printemps revient. On me dit : « Cette année 1976, il n'y aura pas de printemps pour l'Europe. » Peut-être, mais nous ne devons pas avoir les yeux fixés sur le calendrier. Il faut prévoir des étapes, mais non des échéances, s'en tenir à une direction, mais non se lier par des rendez-vous. Tel mois de 1976 ou de 1978 n'a rien de fatidique, et je ne prendrai pas de pari sur une date. Je suis sûr, en revanche, que la suite des saisons nous conduit nécessairement vers une unité plus grande et si ce n'est celle que nous savons organiser, ce sera celle que nous subirons. Si ce n'est celle que gouvernera la loi démocratique, ce sera celle qu'imposera la force brutale : il n'y a plus de place, en tout cas, pour l'action séparée de nos vieilles nations souveraines. En fait, depuis longtemps, nous avons dépassé le carrefour où plusieurs voies étaient offertes à notre libre choix. En 1950, nous nous sommes engagés dans un processus volontaire d'unification que personne depuis n'a pu ni voulu remettre en question. Si l'on discute, c'est sur les formes, et la discussion est nécessaire au progrès.

Je connais ce jardin depuis trente ans et j'y suis revenu tous les soirs – sauf pendant la période de Luxembourg où j'habitais dans un autre jardin à Bricherhof. Pour moi, il n'a pas de limites, car la nature appartient aux marcheurs. Le matin, comme je l'ai raconté, je m'enfonce dans les bois contigus dont tous les petits chemins me sont familiers. J'ai des itinéraires qui semblent interminables. Il est essentiel pour l'esprit de commencer sa journée avec de l'espace. A Londres, j'avais celui du parc Saint James à ma porte. A Washington, les maisons de Fox Hall Road étaient dans les bois. Aucune barrière ne séparait les jardins. Je ne prétends pas être un connaisseur d'arbres, un observateur des oiseaux : ils sont le décor naturel de ma pensée, là est ma forme de poésie. André Horrè m'expliquait les choses de la terre. Quand nous nous installâmes à Houjarray que je venais d'acquérir en 1945, cet homme qui avait commencé sa vie dans les mines du Nord et qui était devenu maître d'hôtel pour suivre

Amélie, grande cuisinière – tous deux étaient à mon service depuis 1934 –, se fit jardinier. A Londres, à Washington il n'avait connu que les travaux de la maison et il n'y avait ni la place ni le besoin, d'ailleurs, de faire pousser des légumes. En France, aussitôt après la guerre, c'était un devoir auquel il ne résista pas. L'atavisme fit revivre en lui l'amour de la terre. Pendant qu'Amélie s'occupait de la maison avec intelligence et autorité, lui laissait aller son imagination en travaillant dur dans le potager et au milieu des fleurs. André et Amélie formaient un couple uni et d'une grande noblesse de sentiment. Ils nous suivirent jusqu'à Luxembourg où ils aidèrent à notre installation. Puis ils partirent prendre leur retraite dans le Nord. Leur fils unique, un garçon doué, était entré à la Haute Autorité. Lorsqu'il mourut accidentellement en 1953, ses parents s'enfermèrent dans une douleur silencieuse et digne qui nous bouleversa. Ils avaient vu beaucoup de personnages de tous les pays qui étaient attentifs à leurs réflexions de bon sens exprimées avec simplicité. Je revois encore André dans son potager devisant avec Walter Lippmann en 1948, quelque temps avant les élections présidentielles aux États-Unis. « Qui gagnera selon vous, de Dewey ou de Truman? lui demanda Lippmann qui, comme la grande majorité des observateurs, était certain de la victoire de Dewey. André, tout en continuant à bêcher, répondit : « Eh bien, Truman, évidemment. – Pourquoi donc? » s'étonna Lippmann. André se redressa et nous dit : « Voyez-vous, c'est comme pour mes arbres. Trois fois Roosevelt a été réélu, trois fois les démocrates ont gagné, cela fait des racines profondes. On ne les arrachera pas d'un seul coup. »

Les racines de la Communauté sont fortes, maintenant, et elles vont loin dans le sol d'Europe. Elles ont survécu à de mauvaises saisons, elles peuvent en supporter d'autres. A la surface, les apparences changent et il est normal qu'au long d'un quart de siècle les générations se succèdent avec des ambitions différentes, que les images du passé s'effacent, et que l'équilibre du monde soit renouvelé. Quand on voit la persistance du sentiment européen dans ce décor en pleine mutation et la stabilité des institutions communautaires, on ne peut douter qu'il s'agisse d'un puissant mouvement de fond à la mesure des époques de l'histoire. Et peut-on dire que les forces qui furent à l'origine de ce mouvement ont épuisé leurs effets et ont fait place à des forces d'une autre nature? Cette autre nature, je n'en vois pas les signes. Je vois au contraire la même nécessité cheminant à travers les événements qui agitent nos pays, tantôt les rapprochant pour leur avantage mutuel, tantôt les divisant au détriment de tous. La leçon en est claire et ne peut être perdue. Elle s'inscrit dans l'âme des peuples, mais elle



est lente à gagner les centres de la volonté, car elle doit franchir les barrages qu'opposent l'inertie au mouvement, les habitudes au changement. Il faut compter avec le temps.

Vers quel aboutissement nous conduit cette nécessité, vers quel type d'Europe, je ne saurais le dire, car il n'est pas possible d'imaginer aujourd'hui les décisions qui pourront être prises dans le contexte de demain. L'essentiel est de s'en tenir aux quelques points fixes sur lesquels nous nous sommes guidés depuis le premier jour : créer progressivement entre les hommes d'Europe le plus vaste intérêt commun géré par des institutions communes démocratiques auxquelles est déléguée la souveraineté nécessaire. Telle est la dynamique qui n'a cessé de fonctionner, brisant les préjugés, effaçant les frontières, élargissant en quelques années à la dimension d'un continent le processus qui avait au cours des siècles formé nos vieux pays. Je n'ai jamais douté que ce processus nous mène un jour à des États-Unis d'Europe, mais je ne cherche pas à en imaginer aujourd'hui le cadre politique, si imprécis sont les mots à propos desquels on se dispute : confédération ou fédération. Ce que nous préparons, à travers l'action de la Communauté, n'a probablement pas de précédent. Cette Communauté est fondée elle-même sur des institutions qu'il faut renforcer, tout en sachant que la véritable autorité politique dont se doteront un jour les démocraties européennes reste à concevoir et à réaliser.

Ceux qui ne veulent rien entreprendre parce qu'ils ne sont pas assurés que les choses iront comme ils l'ont arrêté par avance se condamnent à l'immobilité. Personne ne peut dire aujourd'hui la forme qu'aura l'Europe où nous vivrons demain, car le changement qui naîtra du changement est imprévisible. « Demain sera un autre jour », disait mon père avec un entrain que ma mère, dans sa sagesse, essayait de tempérer : « A chaque jour suffit sa peine... » Tous deux avaient raison. C'est jour après jour qu'il faut ouvrir son chemin, l'essentiel est d'avoir un objectif assez clair pour ne pas le perdre de vue. Les gens qui venaient me voir à Luxembourg étaient intrigués par la photographie sur mon bureau d'un étrange radeau. C'était le *Kon Tiki* dont l'aventure avait passionné le monde et où je voyais le symbole même de notre entreprise. « Ces jeunes hommes, expliquais-je à mes visiteurs, ont choisi leur direction, puis ils sont partis en sachant qu'ils ne pourraient plus faire demi-tour. Quelles que soient les difficultés, ils n'avaient plus qu'une ressource : continuer d'avancer. Nous aussi, nous allons vers notre but, les États-Unis d'Europe, dans une course sans retour. »

Mais le temps passe et l'Europe tarde sur le chemin où elle s'est déjà profondément engagée... Nous ne pouvons nous arrêter quand autour de nous le monde entier est en mouvement. Ai-je assez fait comprendre que la Communauté que nous avons créée n'a pas sa fin en elle-même? Elle est un processus de transformation qui continue celui dont nos formes de vie nationales sont issues au cours d'une phase antérieure de l'histoire. Comme nos provinces hier, aujourd'hui nos peuples doivent apprendre à vivre ensemble sous des règles et des institutions communes librement consenties s'ils veulent atteindre les dimensions nécessaires à leur progrès et garder la maîtrise de leur destin. Les nations souveraines du passé ne sont plus le cadre où peuvent se résoudre les problèmes du présent. Et la Communauté elle-même n'est qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain.

<sup>1</sup> Centre d'autorité.

## Annexe

### RÉSOLUTION DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT RÉUNIS A LUXEMBOURG LES 1<sup>er</sup> ET 2 AVRIL 1976 EN CONSEIL EUROPÉEN

L'Europe communautaire, vieille maintenant de plus de vingt-cinq ans, constitue d'ores et déjà, malgré ses lacunes et ses imperfections, une réalisation remarquable alors que se précisent les espoirs d'approfondir les perspectives d'une union européenne.

Le bilan positif qu'on peut dresser au terme de cette première étape et à la veille des progrès vers une unification politique, nous le devons pour une large part à la hardiesse et à la largeur de vues d'une poignée d'hommes. Parmi ceux-ci, Jean Monnet a joué un rôle de premier plan, que ce soit au titre d'inspirateur du Plan Schuman, de premier Président de la Haute Autorité ou de fondateur du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. A ces divers titres, Jean Monnet s'est attaqué résolument aux forces d'inertie des structures politiques et économiques de l'Europe dans le but de créer un nouveau type de relations entre les États, de faire apparaître les solidarités de fait existant entre les États européens et de les traduire en termes institutionnels.

Réaliste qu'il était, Monnet est parti des intérêts économiques, sans cependant jamais renoncer à son objectif visionnaire d'aboutir à une entente plus large entre les hommes et les peuples de l'Europe qui s'étendrait à tous les domaines. On a pu perdre de vue parfois cet objectif au cours des vicissitudes de la construction européenne. Il n'en reste pas moins que cet objectif n'a jamais été désavoué. Maintenant plus que jamais il devrait nous servir de guide pour nous permettre de nous élever au-dessus de notre tâche de gestion quotidienne, afin que celle-ci reçoive son véritable relief et sa cohérence.

Jean Monnet s'est retiré récemment de la vie publique. Après avoir consacré le meilleur de son talent à la cause européenne, il mérite que l'Europe lui rende un hommage particulier de reconnaissance et d'admiration.

C'est pourquoi les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté réunis

en Conseil européen à Luxembourg, ont décidé de lui conférer le titre de citoyen d'honneur de l'Europe.

# Table des Matières

|  |    |
|--|----|
| Table des Matières                         | 2  |
| Page de Copyright                          | 5  |
| Remerciements                              | 6  |
| PREMIÈRE PARTIE - Échec à la force         | 8  |
| 1. - 1940 : face au péril, l'union totale  | 9  |
| Les limites de la coopération              | 9  |
| Un seul Parlement, une seule armée         | 12 |
| Ultime tentative à Bordeaux                | 22 |
| 2. - Une enfance à Cognac                  | 29 |
| Une ville ouverte sur le monde             | 29 |
| Les voyages lointains                      | 36 |
| 1914 – Viviani : « Vous devez essayer... » | 41 |
| 3. - 1914-1918 : l'action commune          | 47 |
| Les Executive interalliés                  | 47 |
| La guerre sous-marine à outrance           | 53 |
| Le pool des transports                     | 58 |
| Une paix d'organisation                    | 66 |
| 4. - La Société des Nations                | 73 |
| Le début d'une espérance                   | 73 |
| « A la lumière de l'intérêt général... »   | 77 |
| La Silésie et la Sarre : l'intérêt commun  | 80 |
| L'Autriche : l'action solidaire            | 87 |
| Une paix d'égalité                         | 90 |

|   |            |
|---|------------|
| 5. - De Cognac à la Pologne, de la Californie à la Chine<br>1923-1938 | 94         |
| Retour à Cognac   | 94         |
| Le zloty et le leu  | 97         |
| Banquier à San Francisco  | 101        |
| Investir en Chine   | 104        |
| 6. - Les armes de l'alliance (1938-1940)                              | 111        |
| Mission auprès de Roosevelt   | 111        |
| Le Conseil franco-britannique   | 119        |
| Roosevelt : des avions pour l'Europe                                  | 126        |
| L'ultime tentative  | 132        |
| Poursuivre la lutte   | 137        |
| 7. - « Le programme pour la Victoire » (Washington,<br>1940-1943)     | 146        |
| Des hommes au service de la liberté                                   | 146        |
| L'arsenal des démocraties   | 154        |
| Une supériorité écrasante   | 164        |
| 8. - L'union des Français dans la guerre (Alger, 1943)                | 174        |
| Une mission politique   | 174        |
| Rétablir les lois de la République                                    | 180        |
| De Gaulle et Giraud   | 191        |
| Le Comité français de Libération nationale                            | 195        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE - Le temps de l'union</b>                          | <b>207</b> |
| 9. - Le retour à la paix  | 208        |
| Le Gouvernement provisoire reconnu                                    | 208        |
| Imaginer la paix  | 213        |

|  |     |
|--|-----|
| 10. - La France se modernise                           | 225 |
| Une méthode  | 225 |
| Un effort continu                                      | 241 |
| 11. - L'Europe se cherche                              | 257 |
| Le plan Marshall                                       | 257 |
| La limite des capacités nationales                     | 263 |
| Londres ne répond pas                                  | 270 |
| L'Allemagne bouge                                      | 275 |
| 12. - Une action profonde, réelle, immédiate...        | 281 |
| Les impasses   | 281 |
| L'issue  | 291 |
| 13. - La conférence du plan Schuman                    | 309 |
| Inventer   | 309 |
| Construire   | 317 |
| 14. - Naissance de deux traités                        | 326 |
| La défense : une seule armée                           | 326 |
| L'économie : des règles communes                       | 340 |
| 15. - La Communauté à l' œuvre                         | 362 |
| Les pionniers de la C.E.C.A.                           | 362 |
| La grande épreuve et le recommencement                 | 383 |
| 16. - Le Comité d'action pour les États- Unis d'Europe | 396 |
| Une force morale, un pouvoir politique                 | 396 |
| L'Euratom et le Marché commun                          | 407 |
| 17. - L'union politique                                | 422 |
| Vers la confédération                                  | 422 |
| Le Comité prend position                               | 432 |

|   |     |
|---|-----|
| 18. - La Grande-Bretagne et la Communauté | 438 |
| L'Angleterre, nécessaire à l'Europe       | 438 |
| Première candidature, premier veto        | 447 |
| 19. - Europe et États-Unis                | 453 |
| Le Partnership                            | 453 |
| Les crises et le reflux                   | 464 |
| 20. - Le temps de la patience             | 469 |
| L'enlèvement                              | 469 |
| Le contexte change                        | 480 |
| 21. - Le Conseil européen                 | 491 |
| Aux sources du pouvoir                    | 491 |
| Un début d'autorité européenne            | 499 |
| Les racines de la Communauté              | 505 |
| Annexe                                    | 515 |