

Le Comité fédéral de Coopération européenne :

L'action méconnue d'une organisation internationale privée en faveur de l'union de l'Europe dans les années trente (1928-1940)¹

Le Comité fédéral de coopération européenne, bien que souvent cité au nombre des grandes associations pro-européennes de l'entre-deux-guerres, ne semble pas susciter le même intérêt que ses concurrents, tels Pan-Europe ou l'Union douanière européenne. Pourtant le Comité fédéral s'est vanté d'avoir eu une grande influence sur les projets européens d'Aristide Briand et du Quai d'Orsay. Émile Borel, principal animateur du mouvement, grand mathématicien français, député radical et apôtre du pacifisme « genevois », n'hésita pas à proclamer que « lorsque parut le Mémorandum de 1930, notre comité eut la grande satisfaction de voir qu'il reposait sur les principes mêmes qui avaient été les nôtres et qu'il tenait grand compte des travaux que nous avons poursuivis² ».

Le rôle du Comité fédéral serait-il donc injustement négligé par les historiens ? Il faut dire qu'il semble n'avoir laissé qu'assez peu de traces de son activité, et il nous a fallu nous livrer à un patient jeu de pistes pour tenter d'en reconstituer l'existence et l'œuvre, au travers des archives françaises et genevoises³. À la lumière de ces recherches, il est désormais possible d'évaluer plus exactement le rôle du Comité fédéral dans les années trente, plus exactement de sa fondation, en 1928, à son déclin en 1939-1940 consécutif au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale.

Trois séries d'interrogations guideront notre réflexion. Nous tenterons d'abord de mesurer la réelle place de ce Comité fédéral de coopération européenne sur le terrain du militantisme européen : quelle est sa spécificité ? Quels sont les hommes qui l'animent ? Quels sont ses rapports avec les autres organisations pro-européennes ?

¹ Communication présentée le 31 mai 2001 lors du colloque international de Metz sur « Organisations internationales et architectures européennes (1929-1939) », 31 mai - 1er Juin 2001, et publiée dans SCHIRMANN Sylvain (dir.), *Organisations internationales et architectures européennes (1929-1939)*, Centre de recherche « histoire et civilisation de l'Europe occidentale », 2003, p. 73-91.

² Discours prononcé par Émile Borel le 17 mai 1933 au ministère des Affaires étrangères lors de la cérémonie commémorative du Mémorandum Aristide Briand, in *L'Europe de demain*, n°20, juin 1933, p. 18.

³ Ont été consultés à Paris les fonds des Archives nationales, du ministère des Affaires étrangères, de l'Institut international de coopération intellectuelle (déposés à l'UNESCO), et à Genève les archives de la SDN (déposées à la Bibliothèque de l'ONU) et celles du Bureau international du Travail.

Ensuite, nous chercherons à préciser le type d'organisation européenne que défend le Comité. Le terme de « coopération européenne » si modeste et si peu contraignant doit-il laisser penser à une organisation à la doctrine imprécise et à l'action peu utile ? Avec à sa tête un président et un secrétaire général français, ce mouvement n'est-il que le simple relais des thèses françaises en matière d'union européenne ?

Enfin, nous tenterons d'apprécier les rapports entre ce groupement privé et les organismes officiels de Genève : dans quelle mesure le Comité fédéral parvient-il à pénétrer les cercles officiels des grandes organisations internationales ? A-t-il eu une influence, si modeste soit-elle, dans les travaux de la SDN ou du BIT ?

I. La création du Comité fédéral de coopération européenne

Au début des années trente, le Comité n'est encore qu'une jeune organisation, puisque officiellement fondé à Paris en 1928. Il est pourtant l'héritier d'efforts initiés outre-Rhin au début des années vingt.

a) L'héritier de la Fédération pour l'Entente européenne

À cette époque, Alfred Nossig, un Polonais vivant à Berlin, répand l'idée d'une « Union pour la paix européenne » (*Europäisches Friedensbund*), qui associerait l'Allemagne, la France, l'Angleterre, et la Pologne, et fonde le « Comité pour les intérêts communs des peuples européens » qui est dominé par des hommes du Parti démocratique allemand, comme Walther Schüking, Otto Nuschke ou Wilhelm Heile⁴. En 1924, un groupement analogue se forme à Paris, rassemblant des hommes de la Gauche et du Centre tels Paul Painlevé, François Marsal et Louis Loucheur, mais aussi des socialistes comme Marius Moutet ou des hommes de droite comme André François-Poncet.

Wilhelm Heile, ancien député du Reichstag (1920-1924), poursuit patiemment l'œuvre de Nossig et tente de réunir en une seule organisation tous les courants pro-européens oeuvrant en Allemagne. En outre, ses différentes fonctions de secrétaire du groupe allemand de l'Union interparlementaire, de vice-président de l'Entente internationale des partis radicaux et des partis démocratiques similaires, mais aussi de président de l'*Österreichisch-Deutscher Volksbund*, une association révisionniste oeuvrant en faveur de l'Anschluss, et enfin de secrétaire général du comité paneuropéen allemand, la branche germanique du mouvement

⁴ N'ayant pas eu accès aux archives allemandes, les développements qui suivent empruntent beaucoup aux travaux de Karl Holl, en particulier son article « Europapolitik im Vorfeld der deutschen Regierungspolitik », *Historische Zeitschrift*, Août 1974, p. 33-94.

paneuropéen fondé par le comte Coudenhove-Kalergi, font de lui un acteur incontournable sur le terrain du militantisme pro-européen en Allemagne.

La création, en 1926, de l'Association pour l'Entente européenne (*Verband für europäische Verständigung*) lui doit beaucoup et renforce encore l'éminence de sa position sur la scène allemande et bientôt européenne, car l'Entente européenne trouve un écho positif dans un certain nombre de pays d'Europe et l'on songe bientôt à constituer une Fédération pour l'Entente européenne. À la suite d'une première réunion à Londres, le 1^{er} juillet 1926, un nouveau meeting est organisé à Paris, le 12 juillet, sous la présidence de Paul Painlevé. Un comité d'initiative se forme alors, dont le secrétaire est Alfred Nossig. Ce comité prend la décision de convoquer, à Genève, pour le 2 septembre, une Conférence pour l'Entente européenne, présidée par le mathématicien et député radical Émile Borel. Cette conférence qui réunit un certain nombre d'hommes d'État et de parlementaires européens décide à l'unanimité la constitution de la Fédération pour l'Entente européenne. L'organisation est toutefois rapidement paralysée par la rivalité persistante entre l'Entente européenne et Pan-Europe sur la scène allemande.

b) La renaissance du mouvement

Émile Borel décide donc de reprendre l'initiative sur un terrain uniquement français et s'attache à la fondation d'un Comité français non plus d'« Entente européenne », mais de « Coopération européenne », créé le 2 février 1927, dans les locaux de la Chambre des Députés, et définitivement constitué le 25 mars 1927, au Sénat, sous la présidence de Paul Doumer, président du Sénat, devant une assistance d'environ soixante-dix personnes⁵.

Au début de 1928, des comités de Coopération européenne se constituent parallèlement en Allemagne et en Autriche⁶. Le 28 juin, les comités français et allemand adressent alors une circulaire à tous les États signataires de l'appel de Genève de 1926, « de même qu'à tous les amis de la coopération européenne, en les priant de suivre leur exemple et de fonder, dans chaque État, un Comité de Coopération européenne. Au lieu de la 'Fédération pour l'Entente européenne' antérieurement projetée, ces comités nationaux formeront un Comité fédéral de Coopération européenne »⁷.

⁵ Archives Nationales – Paris (ci-après AN), 313 AP 220, Extrait du procès-verbal de l'assemblée générale du Comité français de coopération européenne, 25 mars 1927.

⁶ Archives du BIT – Genève (ci après BIT), CAT 7-162, lettre d'Émile Borel à Albert Thomas, 14 février 1928.

⁷ « Actes constitutifs du Comité fédéral de Coopération européenne », in Brochure du Comité Fédéral de coopération européenne n°1, Paris, Imprimerie nationale, mai 1929, p. 9.

Les 24 et 25 novembre 1928, tous les comités nationaux de Coopération européenne déjà créés ou en cours d'organisation, se réunissent à Paris. Les quelque vingt-cinq délégués allemands, français, anglais, danois, polonais, autrichiens et grecs sont reçus au ministère des Affaires étrangères par Aristide Briand en personne. L'assemblée constitutive se tient au Palais du Luxembourg et elle est ouverte par le président du Sénat, Paul Doumer. Il est alors décidé de constituer un Comité fédéral de coopération européenne, dont la présidence est confiée à Émile Borel. Jules Rais, chef de l'Information étrangère à la Chambre des députés, et Wilhelm Heile en sont les secrétaires généraux. Le congrès constitutif s'achève par une brillante séance publique en Sorbonne où le président du Conseil, Raymond Poincaré, et le ministre des Affaires étrangères, Aristide Briand, ont tenu à se faire officiellement représenter afin de montrer l'attachement des milieux dirigeants français aux efforts du nouvel organisme.

Les statuts adoptés au cours de cette assemblée laissent clairement transparaître la volonté de rassemblement du nouveau Comité, au prix certes d'une doctrine assez vague. L'article 1^{er} précise, en effet, que le comité fédéral « a pour but de grouper méthodiquement, sans acception de partis, toutes les forces politiques, économiques et morales qui tendent à organiser et à développer, entre les nations européennes, dans le cadre et dans l'esprit de la Société des Nations, une constante coopération propre à abaisser progressivement les barrières qui les séparent, à affirmer leur désir de paix, à permettre la solution des questions qui leur sont propres et en général à augmenter leur bien-être moral et matériel »⁸.

On le voit, le Comité ne souhaite pas apparaître comme un mouvement trop doctrinaire, aux fins notamment de s'assurer de la participation britannique, considérée comme indispensable. Comme le dira Borel :

« On pourrait peut-être construire tout de suite quelque chose de plus solide en apparence si on laissait de côté l'Angleterre. Seulement nous considérons qu'il vaut mieux construire sur des bases modestes, pour commencer une grande Europe, que de se contenter d'organiser une petite Europe⁹. »

En fait, c'est toute la philosophie du Comité qui transparaît ici, et que résume très clairement Heile : « dès le début, le Comité a renoncé à se fixer un programme trop arrêté, persuadé que la forme que revêtirait une union européenne ne résulterait pas de l'application de doctrines théoriques, mais d'une entente pratique des intéressés¹⁰ ».

⁸ BIT, D 600/1000/126/2, note d'Edgar Milhaud pour Albert Thomas, 26 novembre 1928, p. 4.

⁹ Conférence d'Émile Borel donnée au Collège libre des Sciences sociales le 21 novembre 1929, in *Le Monde Nouveau*, n°10, décembre 1929, p. 752-753.

¹⁰ HEILE (Wilhelm), « Les origines du mouvement de coopération européenne », in *Pour la paix par la Société des Nations*, n°2, février 1931, p. 5.

Ce qui compte c'est d'organiser des rencontres périodiques entre les élites européennes et de les amener à se comprendre. Borel est convaincu des vertus de la diplomatie officieuse, animée par des hommes qui entretiennent des liens très étroits avec la sphère dirigeante, tout en maintenant volontairement leur action dans le cadre strictement privé des organisations associatives, ce qui permet d'esquiver « les difficultés diplomatiques qui entravent souvent l'action gouvernementale »¹¹.

En fait, le seul point de doctrine auquel s'attache le Comité et qui peut le différencier d'autres organisations pro-européennes, c'est la foi dans la SDN et la volonté de ne pas gêner son œuvre. Le Comité fédéral souhaite d'ailleurs travailler en étroite liaison avec l'Union internationale des associations pour la SDN. Rien d'étonnant à cela, puisque la plupart des membres du Comité fédéral ou des comités nationaux de Coopération européenne sont d'actifs zéloteurs de l'institution genevoise et sont impliqués dans des organisations privées de soutien à la SDN : c'est le cas d'Émile Borel lui-même ou des Français Alphonse Aulard, Arthur Fontaine, Robert Lange, Germaine Malaterre-Sellier, Jules Prudhommeaux, Albert Thomas, mais aussi des Anglais Maxwell Garnett et Lady Gladstone, des Allemands Hermann Kirchhoff et Walther Schücking, de l'Autrichien C. Dumba, du Néerlandais Jean Limburg, du Grec Nicolas Politis, ou du Roumain Vespasien Pella pour ne citer qu'eux.

Grâce à son programme peu compromettant et à ses relais dans les milieux genevois, la Coopération européenne parvient donc à constituer un réseau européen de comités nationaux, qui ne feront évidemment pas tous preuve d'une puissante activité. On compte une vingtaine de comités dès le début des années trente, en Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie et Yougoslavie¹².

c) Le Comité fédéral sur la scène européenne

La constitution tardive du Comité fédéral, en 1928, pouvait le faire accuser d'ajouter encore à la dispersion de l'activisme pro-européen. C'est pourquoi Émile Borel manifesta dès le départ sa « volonté de ne pas émietter les efforts¹³ » en dialoguant avec les associations concurrentes créées antérieurement.

¹¹ *Ententes régionales et union européenne, Comptes-rendus des assemblées générales de la Fédération internationale des comités de coopération européenne et du Comité français de coopération européenne*, Paris, 1935, p. 48

¹² Brochure du Comité fédéral de coopération européenne n°3, Paris, Imprimerie nationale, mai 1931.

¹³ Conférence d'Émile Borel du 21 novembre 1929, *art. cit.*, p. 751.

Avec Pan-Europe les relations furent loin d'être sereines, tant en raison de la personnalité du comte Coudenhove-Kalergi, que des divergences de programme entre les deux associations, à savoir la question de la participation britannique et la réalisation d'une union européenne dans le cadre de la Société des Nations. Dès 1926, lors de l'organisation du Congrès pan-européen de Vienne, Émile Borel, alors président de la *Fédération pour l'Entente européenne* avait décliné l'offre de participation que lui avait fait Coudenhove-Kalergi, déplorant une dispersion des efforts. De son côté, Coudenhove-Kalergi se refusa de collaborer avec les autres mouvements européens, comme le lui reprochèrent certaines personnalités françaises pourtant sensibles au message de *Pan-Europe*, ainsi qu'en témoigne cette lettre de Delaisi à Coudenhove-Kalergi :

« J'avais cru que vous étiez d'accord pour la collaboration avec d'autres groupements. Je vois que je m'étais trompé. [...] Il semble que vous ayez pris un brevet pour la formation de l'unité européenne, et vous estimez que quiconque, personnalité ou groupement, se propose le même objet, est un plagiaire, un contrefacteur et même un 'traître'¹⁴ ».

Émile Borel fut également approché par le Dr Heerfordt, un Danois, qui voulait créer « les États-Unis des Nations européennes ». Il reçut ce dernier à trois reprises en 1927 et 1928, mais finit par lui manifester son opposition catégorique au sujet de sa méthode à suivre pour réaliser la fédération européenne¹⁵. Heerfordt relança la discussion sous la forme d'une lettre explicative intitulée : « Quelle méthode doit suivre une action en vue de fonder les États-Unis des Nations européennes ? La méthode de M. Émile Borel et la méthode de l'Initiative scandinave ». Borel maintint son hostilité et Heerfordt dut alors renoncer à l'idée de créer un comité français favorable à son message.

C'est finalement avec l'Union douanière européenne (UDE) que les rapports furent les plus cordiaux. Émile Borel faisait partie de la branche française de l'UDE présidée par Yves Le Trocquer et ce dernier était membre du Comité français de coopération européenne. Borel s'associa régulièrement aux grandes manifestations de l'UDE, prétendant travailler avec elle « dans un accord étroit »¹⁶. Yves Le Trocquer, de son côté, n'hésitera pas à rendre « hommage à l'ardeur et à la ténacité avec lesquelles, mon cher ami Borel, vous poursuivez cette œuvre de rapprochement des peuples européens en y appelant tous les hommes de bonne volonté, à quelque parti qu'ils appartiennent¹⁷ ».

¹⁴ Lettre de Francis Delaisi à Coudenhove-Kalergi, 17 juin 1927, citée par BADEL (Laurence), *Un milieu libéral et européen : le grand commerce français*, thèse de doctorat d'histoire, Université de Paris 1, 1996, p. 240.

¹⁵ CHABOT (Jean-Luc), *L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, Thèse de Doctorat d'État en science politique, Université de Grenoble, 1978, p. 182.

¹⁶ *L'Europe de demain*, art. cit., p. 18.

¹⁷ « La Coopération européenne en Sorbonne », discours prononcé par Yves Le Trocquer lors de l'assemblée générale du Comité français de coopération européenne à la Sorbonne le 23 février 1928, in *Le Monde Nouveau*, 15 mars 1928, p. 55.

Mais qu'apportait le Comité fédéral dans le débat européen ? Ses travaux ont-ils été utiles ?

II. Le Comité fédéral et les projets de Briand

L'apogée de l'activité du Comité fédéral se situe au tournant des années vingt et trente, au moment où les propositions d'Aristide Briand créent une véritable euphorie européenne. L'initiative du ministre des Affaires étrangères pousse alors le Comité fédéral à élaborer un programme plus structuré.

a) Élaboration d'une doctrine européenne

En septembre 1929, alors que Briand vient de lancer son idée de « lien fédéral » européen, l'assemblée générale des comités de Coopération européenne, réunie à Zurich, perçoit la nécessité de « dégager la doctrine encore confuse d'une collaboration des États de l'Europe¹⁸ » et vote une résolution demandant l'établissement d'un questionnaire, soumis par la suite aux réflexions des comités nationaux. La synthèse des différentes réponses est livrée lors de l'assemblée générale de Genève, en juin 1930.

Il ressort de cette enquête un consensus pour réaliser « une entente régionale, dans le cadre et dans l'esprit de la Société des Nations, pour hâter la Fédération universelle¹⁹ ». Cette union est d'abord politique et pourrait se concrétiser par la réunion d'une conférence périodique des ministres des Affaires étrangères, ou du moins des représentants des États européens membres de la Société des Nations. De cette conférence régulière devrait émaner un organe exécutif, sous forme de Comité politique permanent, assisté d'un secrétariat. Ces institutions devraient s'attacher à la solution des problèmes qui se posent aux Européens, tant sur le plan politique qu'économique. Il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause les souverainetés nationales, comme l'expose très nettement Joseph Barthélemy, célèbre professeur de droit constitutionnel de la Faculté de Paris :

« Il ne saurait exister un 'parlement', un 'pouvoir législatif' [européens], au sens que ces termes reçoivent en droit constitutionnel. Cela signifie que les organes de la coopération européenne ne pourront pas prendre de décision obligatoire à la majorité. Les décisions seront prises à l'unanimité. Chaque État, pour chaque décision, ne pourra être obligé que par son propre consentement²⁰ ».

La similitude des principes défendus par le Comité fédéral et des projets d'Union fédérale européenne élaborés par le Quai d'Orsay semble ici assez nette, jusque dans l'utilisation de la

¹⁸ « L'œuvre du Comité français et de la Fédération des Comités nationaux de coopération européenne », in *Pour la paix par la Société des Nations*, n°2, février 1931, p. 12.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ BARTHÉLEMY (Joseph), « Souveraineté des États et Coopération européenne », *Revue de droit international*, 1930, p. 437.

formule de « coopération européenne », comme en témoigne cet extrait du Mémorandum français :

« La recherche d'une formule de coopération européenne(*sic*) en liaison avec la Société des Nations, loin d'affaiblir l'autorité de cette dernière, ne doit tendre et ne peut tendre qu'à l'accroître, car elle se rattache étroitement à ses vues. Il ne s'agit nullement de créer un groupement européen en dehors de la Société des Nations, mais au contraire d'harmoniser les intérêts européens sous le contrôle et dans l'esprit de la Société des Nations (*sic*), en intégrant dans son système universel un système limité, d'autant plus effectif²¹ ».

Que faut-il penser de ces ressemblances ? Le Comité fédéral a-t-il pu influencer le Quai d'Orsay ?

Le Comité fédéral et le Quai d'Orsay

Nul doute que le Comité ait été en relation assez étroite avec la diplomatie française comme en témoigne cette lettre où Émile Borel remercie Alexis Léger pour « l'appui si efficace que vous avez donné à notre œuvre » et de « la sympathie que vous nous avez témoignée²² ». Cette « sympathie » se traduit surtout par une aide financière non négligeable. On peut même dire que le Comité français est dans la dépendance financière du Quai d'Orsay, ce dernier lui octroyant une subvention annuelle qui représente l'essentiel des fonds dont il dispose pour son activité. En retour, le Comité français et le Comité fédéral de coopération européenne tiennent le Quai d'Orsay au courant de leurs activités. En 1930, le secrétaire général du mouvement, Jules Rais, envoie à François Seydoux, éminent fonctionnaire du Service français de la SDN, une traduction confidentielle d'une lettre de Wilhelm Heile, secrétaire général du Comité allemand de coopération européenne, en marquant à son interlocuteur « le soin que vous devez connaître par M. Léger, que j'ai de tenir le Quai d'Orsay très exactement au courant de nos travaux²³ ».

Si le Quai d'Orsay a donc pu tenir compte dans sa réflexion des travaux du Comité fédéral, il semble surtout qu'il ait vu dans ce dernier le relais idéal de ses idées auprès des élites dirigeantes européennes. Aristide Briand prie ainsi Émile Borel d'assurer les comités nationaux de Coopération européenne « du prix qu'[il] attache à leur volonté de seconder [s]es efforts dans la poursuite d'une tâche, chaque jour plus nécessaire, de coopération européenne²⁴ ». Le Comité de coopération européenne accepte d'ailleurs pleinement ce rôle

²¹ « Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne », p. 9-10, in *Documents relatifs à l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne*, Série de Publications de la Société des Nations, VII. Questions politiques, 1930.VII.4., 15 septembre 1930.

²² Archives du ministère des Affaires étrangères – Paris (ci-après AMAE), Série Y (1918-1940), vol. 644, f. 150, Lettre d'Emile Borel et de Jules Rais à Alexis Léger, secrétaire général du Quai d'Orsay, 25 mars 1933.

²³ AMAE, SDN/Union européenne, vol. 2496, Lettre manuscrite de Jules Rais à François Seydoux, 11 juillet 1930.

²⁴ *Ibid.*, lettre d'Aristide Briand à Émile Borel, 30 mai 1931.

de soutien à la politique étrangère française quand il écrit à Aristide Briand qu'il « s'est appliqué, en toutes circonstances, à défendre la politique d'organisation de la paix qui est conforme à l'idéal et aux intérêts français²⁵ ». Il s'agit certes d'une lettre de demande de subvention, qui cherche évidemment à flatter son destinataire, mais les propos qu'elle contient ne sont guère éloignés de la réalité.

Le Comité ne souhaite toutefois pas se satisfaire d'un rôle de relais officieux du Quai d'Orsay et entendit également jouer un rôle de premier plan sur la scène genevoise.

C- À la recherche d'un rôle officiel

En septembre 1930, Borel télégraphie au secrétaire général de la SDN, Eric Drummond, que le Comité fédéral « se met entièrement à votre disposition pour toute collaboration que vous jugeriez utile »²⁶. Dans une résolution adoptée en octobre 1930, le comité exécutif du Comité fédéral déclare qu'il « décide d'organiser ses études et sa propagande conformément aux méthodes qui paraîtront les mieux appropriées en vue de seconder, dans la mesure de ses moyens, l'activité de la commission d'études de Genève et des organismes qu'elle pourrait constituer »²⁷.

Le Comité ouvre ainsi un Bureau d'information à Genève, dont la direction confiée à l'espagnol Alfonso Albeniz, « pour suivre les événements et, s'il le peut, influencer sur eux²⁸ », souhaitant effectuer auprès de la SDN une sorte de lobbying avant la lettre. Albeniz développe ainsi ses contacts avec le secrétariat de la SDN, et recherche pour son Comité une reconnaissance, voire un rôle officiel au sein de la nouvelle Commission d'étude pour l'Union européenne créée par la XI^e assemblée de la SDN. Il souhaiterait que le Comité fédéral de coopération européenne « forme part [...] de la Commission qui vient d'être constituée, soit dans la Commission elle-même, soit dans ses services de secrétariat, soit comme section d'information y appartenant. [...] Toutefois une autre solution pourrait être envisagée : la nomination par les divers gouvernements nationaux au nombre de leurs membres adjoints ou techniques de personnalités qui pourraient être officieusement indiquées par le Comité fédéral de coopération européenne si l'on jugeait à propos de lui faire l'honneur de la consulter. [...]

²⁵ AMAE, SDN/Secrétariat général, vol. 1916, Lettre d'Emile Borel, au ministre des affaires étrangères, 7 avril 1930.

²⁶ Archives de la SDN déposées à l'Office des Nations Unies à Genève (ci-après ONUG), R. 3589⁵, Projet d'Union fédérale européenne/Correspondance avec le Comité fédéral de coopération européenne, télégramme d'Émile Borel à Eric Drummond, 8 septembre 1930.

²⁷ AMAE, SDN/Union Européenne, vol. 2496, Résolution adoptée par le comité exécutif du comité fédéral de coopération européenne, 13-16 octobre 1930.

²⁸ PRUDHOMMEAUX (Jules), « Le Comité fédéral de Coopération européenne », in *La Paix par le Droit*, n°12, décembre 1930, p. 522.

Vous savez combien notre tâche est lourde ; et l'inventaire des grandes activités internationales européennes, l'étude de leur œuvre, est une entreprise considérable. Elle est bien en chemin. Une reconnaissance officielle de cette activité nous aiderait immensément et nous permettrait par conséquent de doubler nos études d'une propagande étendue »²⁹. Le secrétariat de la SDN est malheureusement peu disposé à accéder aux demandes du Comité, estimant que « bien que cette organisation puisse être d'une certaine utilité, nous savons peu de choses sur elle, et je pense qu'à ce stade, nous devons adopter une attitude de grande réserve »³⁰.

En revanche, le Bureau international du Travail développe avec le Comité fédéral des relations plus cordiales et accorde un appui bienveillant à ses travaux, surtout à l'époque d'Albert Thomas, membre lui-même du Comité français de coopération européenne. En juillet 1931, Thomas se « félicite tout particulièrement de la collaboration, instituée entre le Comité fédéral de coopération européenne et le Bureau International du Travail, et souhaite que cette collaboration devienne de plus en plus étroite et féconde »³¹. Le Comité fédéral trouve également un complet soutien du directeur de l'Institut international de coopération intellectuelle, Henri Bonnet, qui a accepté « bien volontiers de faire partie du comité directeur du Comité français de coopération européenne »³².

Au début des années trente, le Comité fédéral semble donc avoir acquis une certaine notoriété sur la scène française et européenne. Malheureusement les projets de Briand qu'il avait mis tant de passion à défendre vont être rapidement écartés. Quel rôle peut donc encore espérer jouer le Comité fédéral dans une conjoncture aussi défavorable à l'idée de coopération européenne ?

III. Le Comité fédéral dans l'Europe des années trente

A) Résoudre la crise économique

Au début des années trente, le Comité fédéral décide d'axer l'essentiel de ses travaux sur les questions qui lui paraissent les plus urgentes, et faute d'une possibilité d'action sur le terrain politique, c'est sur le terrain économique qu'il concentre ses efforts.

²⁹ ONUG, R. 3589⁵, Lettre d'Alfonso Albeniz à Eric Drummond, 19 septembre 1930.

³⁰ *Ibid.*, Note de G.H.F. Abraham pour Eric Drummond, 23 octobre 1930. Texte original: « Although it is possible that this organisation may be of some use, we know very little about it and I think that in this stage we should adopt an attitude of great reserve ».

³¹ BIT, D. 600/1000/126/4, Lettre d'Albert Thomas à Émile Borel, 7 juillet 1931.

³² Archives de l'UNESCO – Paris, Fonds Institut international de coopération intellectuelle, B-IV 45, Lettre de Henri Bonnet à Jules Rais, 11 mars 1931.

C'est ainsi que l'assemblée de Budapest en mai 1931 discute des problèmes du chômage et de la crise agricole, mais ne semble guère capable de dépasser le stade des déclarations générales assez peu compromettantes. Pour combattre le chômage, le Comité fédéral prône la rationalisation de l'organisation économique de chaque État, des programmes de grands travaux en coordination avec la SDN et le BIT, ainsi qu'une diminution générale du temps de travail... Un fonctionnaire du BIT qui assiste à l'Assemblée, Henri Fuss, constate que le débat sur le chômage « a donné lieu à quelques interventions sans intérêt. [...] En réalité le vague de la résolution finalement adoptée [...] tenait à ce que cette réunion comprenait au moins autant de conservateurs sociaux que de réformateurs, ce qui la réduisait à l'impuissance. [...] Pour la crise agricole l'Assemblée était beaucoup plus compétente, et il y a eu des interventions intéressantes de MM. Grabski et Delaisi. [...] Ici encore, la composition hétérogène de l'Assemblée a abouti à des formules très vagues, aussitôt qu'il s'agit d'indiquer les moyens à employer. On est d'accord sur le but, mais pas sur les moyens, résultat : inaction, impuissance. La délégation britannique avait pour mandat de s'abstenir, aussi bien sur la question du chômage que sur la crise agricole ! »³³. Les résolutions du Comité fédéral se contentent donc d'appeler à une « coopération internationale en vue de l'organisation commune du marché européen et mondial »³⁴, de condamner toute mesure prohibitive ou toute prime à l'exportation, d'encourager le projet de création d'un organisme international du Blé et enfin d'applaudir aux efforts de création d'une banque hypothécaire.

Toutefois, les travaux engagés par le Comité fédéral à Pérouse, en octobre 1931, reçoivent un écho bien plus favorable au BIT. Cette fois on débat d'un rapport présenté par Francis Delaisi sur « le développement des routes et du crédit et sur les récoltes dans l'Est-européen », et qui défend l'idée d'un plan quinquennal destiné à doter l'Est européen rural d'un puissant appareil moderne de transports (400.000 km de routes devront être construites) et de crédit. C'est la thèse célèbre de Delaisi sur la complémentarité des deux Europe : un Ouest européen développé qui souffre d'une crise de débouchés et un Est européen qui manque de capitaux ³⁵.

Albert Thomas, le directeur du BIT, appuie ce projet et fait savoir à Émile Borel qu'il « a retenu toute mon attention, croyez-le bien. D'une part, je m'en sers pour stimuler les initiatives des divers gouvernements en matière de travaux publics ou en matière de crédit agricole. J'examine, d'autre part, si le projet lui-même ne pourrait pas servir de base à une

³³ BIT, D 600/1000/126/4, note de Henri Fuss pour Albert Thomas, 28 mai 1931.

³⁴ *Ibid.*, résolutions adoptées par la V^e assemblée générale du Comité fédéral de coopération européenne.

³⁵ ONUG, Fonds Union international des Associations pour la SDN, Box P. 117, Rapport de M. Francis Delaisi, Assemblée de Pérouse, 1^{er} octobre 1931.

sorte de coopération méthodique et générale entre les dix pays intéressés »³⁶. Quelques jours plus tard, Thomas ajoute : « Je n'ai pas pu encore faire pour le projet Delaisi toute la propagande active qu'il mérite. J'ai cependant saisi déjà un certain nombre d'hommes politiques et d'administrateurs »³⁷.

Le projet est repris au Congrès de Paris en juillet 1932, et Yves Le Trocquer, président du Comité français de l'UDE, approuve le plan de Delaisi, en montrant la nécessité de « faire démarrer la confiance » par la réalisation d'un grand programme de travaux publics³⁸.

Les événements finissent cependant par avoir raison des projets du Comité fédéral, et l'activité de celui-ci se paralyse progressivement, surtout avec la disparition du Comité allemand consécutif à l'arrivée de Hitler au pouvoir, ce qui prive l'organisation internationale de l'un de ses plus importants comités nationaux.

Le Coopération européenne décide alors de redéployer son activité sur un terrain qui lui paraît peut-être moins sensible que ceux de la politique ou de l'économie, et qu'elle avait pourtant jusqu'alors négligé : la culture.

B- Détour par la culture

En 1933 donc, en guise d'« intermède »³⁹, Borel engage donc provisoirement le Comité fédéral à réfléchir sur l'« avenir de l'esprit européen » :

« Il est nécessaire qu'il existe un esprit européen, s'il doit exister un jour une nation européenne. [...] C'est en effet par se écrivains, ses penseurs, ses savants, ses philosophes que l'Europe a pris dans le monde la place éminente qui est la sienne. Dans le domaine de l'esprit, la coopération européenne existe depuis des siècles, et ce ne sont pas quelques manifestations passagères de barbarie moyenâgeuse qui l'empêcheront de se perpétuer »⁴⁰.

Émile Borel organise alors à Paris, à l'Institut international de coopération intellectuelle, du 16 au 18 octobre 1933, un congrès international, baptisé « Entretiens sur l'Avenir de l'Esprit européen ». C'est Paul Valéry, un ami personnel de Borel, qui dirige les délibérations auxquelles prennent part les Français Julien Benda, Léon Brunschwig, Georges Duhamel, Henri Focillon, Yves de La Brière, Emmanuel de Las Cases, Anatole de Monzie, Denis Parodi, Gaston Rageot, Jules Romains, l'Allemand Hermann von Keyserling, le Belge Jules Destrée, le Néerlandais Josef Limburg, les Italiens Emilio Bodrero, Francesco Coppola et Federigo Enriquès, le Suisse William Martin, le Danois Viggo Broendal, le Hongrois Teleki,

³⁶ BIT, CAT 7-162, lettre d'Albert Thomas à Emile Borel, 24 novembre 1931.

³⁷ BIT, CAT 2 –162, lettre d'Albert Thomas à Émile Borel, 15 décembre 1931.

³⁸ « Le Comité fédéral de coopération européenne », *La Paix par le Droit*, juillet-août 1932, p. 364.

³⁹ *Ententes régionales et union européenne, op. cit.*, p. 8.

⁴⁰ *L'Europe de demain, art. cit.*, p. 18.

le Roumain Jean Cantacuzène, l'Espagnol Salvador de Madariaga et le Portugais Julio Dantas.

Le congrès décide de donner le jour à un organisme permanent, la Société d'études européennes, « indépendante de toute organisation politique comme de tout gouvernement », « composée seulement de libres esprits, d'hommes individuels qui leur ont donné leur adhésion⁴¹ ». Paul Valéry en est nommé président. Cette Société a pour objet « l'étude des questions d'ordre intellectuel qui intéressent l'avenir de la civilisation européenne. Elle s'efforcera notamment, par les relations personnelles entre ses membres, d'aider l'Europe à prendre conscience de l'unité de sa culture⁴² ». Malheureusement cette Société ne parviendra jamais à se constituer réellement et à avoir une quelconque activité...

C- Ententes régionales et union européenne

En 1934-1935, il paraît de nouveau concevable de réorienter les travaux de la Coopération européenne vers des aspects plus politiques et économiques, en tentant d'adapter la doctrine du Comité au nouveau contexte international.

Auparavant Émile Borel et Jules Rais parcourent l'Europe afin de renouer le dialogue avec des Comités nationaux à l'activité relâchée :

« Nous avons causé avec nos amis ; notre secrétaire général, M. Jules Rais, et moi-même, avons voyagé. Je suis allé dans les pays du Nord ; M. Jules Rais est allé dans les pays de l'est et du sud-est de l'Europe, et nous avons rencontré partout des hommes sympathiques à l'idée de coopération européenne⁴³ ».

Une nouvelle doctrine plus réaliste s'esquisse, qu'Émile Borel développe en août 1934 à Stockholm devant les membres du Comité suédois de coopération européenne :

« Tout en rendant hommage à cet idéal futur des États-Unis d'Europe, auquel nous ne renonçons pas, mais auquel tendent tous nos efforts et que seuls les plus jeunes d'entre nous verront peut-être se réaliser, on est obligé de se dire qu'il faut procéder par étapes⁴⁴. »

Ces étapes intermédiaires pourraient consister en l'organisation d'entente régionales, une idée qui est définitivement adoptée par le Comité fédéral lors de son assemblée générale de janvier 1935. C'est le suédois Rutger Essen qui se fait le principal avocat de cette idée de régionalisation européenne : il insiste sur « l'importance des groupements régionaux d'États qui serviraient d'intermédiaires entre, d'une part, les nombreux États actuels théoriquement souverains, quoiqu'en fait plus ou moins dépendants dans leur activité politique, et d'autre part, l'Association européenne pour la sauvegarde de la civilisation et de la paix des peuples

⁴¹ *L'Avenir de l'Esprit européen*, op. cit., p. 244.

⁴² *Ibid.*, p. 242.

⁴³ *Ententes régionales et union européenne*, op. cit., p. 8.

⁴⁴ DAHLANDER (Robert) et BOREL (Émile), *L'Unité européenne*, Paris, 1934, p. 25.

européens, cette association restant le but final »⁴⁵. Il propose d'utiliser les groupements naturels qui se sont déjà formés en fait entre les États d'Europe et qui pourraient constituer le point de départ pour la formation de sept ou huit groupements régionaux d'Etats. Essen milite évidemment pour un Groupe des Etats du Nord dont le noyau serait la Suède, la Norvège, le Danemark, auquel il faudrait ajouter la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, et aussi les Pays-Bas, en raison des étroites relations historiques qui existent depuis longtemps entre la Hollande et les Etats scandinaves.

Tous ces efforts ne semblent toutefois pas suffire à ranimer durablement l'activité du Comité fédéral, qui doit affronter un irrémédiable déclin, comme en témoigne, fin 1936, cette circulaire des dirigeants du Comité français de coopération européenne, qui demande à leurs adhérents d'« apporter [leurs] suggestions [...]. Nous avons besoin d'action et de méthode (*sic*). Nous comptons sur vous pour les inspirer »⁴⁶. Comme d'habitude on ne peut que souligner le rôle personnel de Borel et du Comité français pour tenter de ranimer l'activité d'un Comité fédéral de plus en plus moribond. Ainsi, en février 1937, Borel se rend à Amsterdam à la tête d'une petite délégation composée de Paul Bastid, alors ministre du Commerce et de l'Industrie, d'Aimé Berthod et de Jules Rais afin de se mettre en contact avec le Comité néerlandais de coopération européenne présidé par J. Limbourg et de donner un second souffle à ses activités.

À cette occasion, Borel est interviewé par le *Telegraaf*, un des principaux journaux d'Amsterdam, auquel il déclare :

« Certains pays comme l'Allemagne et l'Italie, se sont retirés [de la Fédération internationale de coopération européenne] et d'autres circonstances aussi ont entravé nos efforts mais nous voulons recommencer avec une nouvelle énergie. Seul déjà le fait des événements en Espagne et la course aux armements si détestable justifie pleinement que tout homme de bonne volonté trouve ici un devoir à remplir ».

Le journaliste lui demandant s'il était optimiste au sujet du résultat, Borel répond :

« Nous croyons pouvoir l'être. Nous voulons démontrer que, maintenant aussi il y a des hommes qui regardent l'Europe comme une unité et qui veulent travailler à enlever tous les malentendus entre les nations⁴⁷ ».

Un dernier congrès du Comité fédéral se réunit à Paris du 31 mai au 2 juin 1937 où sont débattues toujours les sempiternelles questions, à savoir celle d'un rapprochement économique européen, traitée en détail par Paul Elbel et celle des ententes régionales, confiée

⁴⁵ ESSEN (Rutger), « Mémoire sur un Pacte régional des Etats du Nord et les relations entre ce groupe d'Etats et une organisation européenne », in *Ententes régionales et union européenne, op. cit.*, p. 31.

⁴⁶ AN, 50 AP VII, f. 15, Lettre d'Émile Borel et Jules Rais à André Honnorat, datée vraisemblablement de novembre 1936.

⁴⁷ AMAE, Série Y (1918-1940), vol. 644, ff 191-196, Lettre de Louis Judas, Consul de France à Amsterdam, à Yvon Delbos, ministre des Affaires étrangères, 7 mars 1937.

à nouveau au suédois Rutger Essen : ce dernier approfondit ses idées développées deux ans auparavant et appelle à la création d'une Société d'États européenne, qui comporterait un « organe commun pour la direction de la politique extérieure », disposant directement de ses propres forces armées. Rutger Essen évoque une « autorité gouvernementale centrale, exerçant réellement un pouvoir de super-État » et « liée par une constitution pan-européenne ». L'Europe serait alors rebâtie autour de huit ententes régionales : 1) Le groupe des Etats nordiques (Suède, Norvège, Danemark, Islande, Finlande, Estonie, Lettonie et éventuellement des Pays-Bas) ; 2) L'Empire allemand ; 3) La Pologne et la Lituanie ; 4) La fédération du Danube (Autriche, Hongrie, Tchécoslovaquie et Roumanie, éventuellement Suisse) ; 5) Le groupe balkanique (Yougoslavie, Bulgarie, Grèce, Turquie) ; 6) Italie et Albanie ; 7) Espagne et Portugal et 8) France et Belgique⁴⁸.

Ces projets n'ont évidemment aucune conséquence pratique, et Borel finit par prendre une certaine distance avec la Coopération européenne après son élection, en 1938, à la tête de l'Union internationale des associations pour la Société des Nations. C'est Paul Bastid qui le remplace à la direction du Comité fédéral, sans pouvoir ranimer une activité « ralentie » depuis plusieurs années⁴⁹.

En conclusion, on peut résumer la contribution du Comité fédéral au débat européiste des années trente à trois apports majeurs :

- une méthode d'action consistant à créer l'Europe par les élites, considérées comme plus européennes que les masses, et donc le choix d'une propagande strictement ciblée sur les hautes personnalités de chaque pays européen.
- une doctrine minimaliste permettant de parvenir à l'adhésion de la plupart des pays Européens, mais souvent au prix de l'inaction et de l'impuissance. Il s'agit de réaliser la « coopération » des Etats européens dans le cadre et dans l'esprit de la SDN, et dans le respect des souverainetés nationales.
- une action aux résultats somme toute assez minces, avec cependant une influence certaine sur les milieux dirigeants européens et sur les réseaux « genevois », au sein desquels la Coopération européenne jouit d'une réputation

⁴⁸ UNESCO, B. IV. 45, Comité fédéral de coopération européenne, Rapport de Rutger Essen sur « Ententes régionales et union européenne ».

⁴⁹ AMAE, SDN/Secrétariat général, vol. 1918, 18, Lettre de Paul Bastid au ministre des Affaires étrangères, 17 janvier 1940.

assez flatteuse qui tient pour beaucoup à la qualité de ses membres, généralement proches des milieux gouvernementaux de leurs pays respectifs.

© Jean-Michel Guieu - 2001