

19

Internationaux

Enjeux



Yann Decorzant

**La Société des Nations
et la naissance d'une
conception de la
régulation économique
internationale**

P.I.E. Peter Lang



Yann Decorzant

**La Société des Nations
et la naissance d'une
conception de la
régulation économique
internationale**

Introduction

Dans la littérature historique, il est habituellement admis que la régulation économique internationale ne se met en place qu'après la Seconde Guerre mondiale. La création du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et la signature du GATT seraient ainsi les points de départ de cette nouvelle conception multilatérale de l'économie mondiale. Cette vision, plus que logique si l'on prend en compte la réussite du nouvel ordre mondial mis en place à la fin de la guerre par les États-Unis, est encore aujourd'hui largement répandue. Cependant, des recherches récentes sur la période de l'entre-deux-guerres ont commencé à remettre en doute cette vulgate. En 1991, Neil De Marchi¹ est le premier à questionner la vision classique. En consacrant un article aux économistes qui travaillent au sein de la Société des Nations et à leur perception de l'imbrication des économies nationales, il commence à émettre l'idée d'une possible antériorité à 1944 du concept de gestion économique internationale.

Cinq ans plus tard, Louis Pauly publie, dans la collection *Essay in International Finance* du département d'économie de l'Université de Princeton, une étude intitulée « The League of Nations as the Foreshadowing of the International Monetary Fund »² qui aborde directement la question de la continuité entre l'entre-deux-guerres et l'après Seconde Guerre mondiale. La même année, Jacques Polak³, dans un chapitre

¹ DE MARCHI, Neil, « League of Nations Economists and the Ideal of Peaceful Change in the Decades of the "Thirties" », in GOODWIN, C.D.W. (ed.), *Economics and the National Security: A History of Their Interaction*, Duke University Press, Durham, 1991, p. 143-178.

² PAULY, Louis, W., « The League of Nations and the Foreshadowing of the International Monetary Fund », in *Essay in International Finance*, IFS, Dpt. of Economics, Princeton University, New Jersey, n° 201, 1996 ; voir également pour une contribution plus récente : PAULY, Louis, W., « International Financial Institutions and National Economic Governance : Aspects of the New Adjustment Agenda in Historical Perspective », in FLANDREAU, Marc, HOLTFRERICH, Carl-Ludwig and JAMES, Harold (ed.), *International Financial History in the Twentieth Century : System and Anarchy*, Washington D.C., Publications of the German Historical Institute, Cambridge University Press, 2003, p. 239-265.

³ POLAK, Jacques, J., « The Contribution of the International Monetary Fund », in COATS, A.W., *The Post-1945 Internationalization of Economics*, Durham and London, Annual Supplement to Volume 28, History of Political Economy, Duke University Press, 1996, p. 211-224.

consacré au rôle du FMI et à son histoire, mentionne également cette idée de filiation entre les institutions. En 1995, Marie-Renée Mouton, dans son ouvrage sur les intérêts français à la Société des Nations, consacre, elle aussi, une partie de son étude au rôle joué par l'Organisation économique et financière⁴. À la suite de ces pionniers, d'autres historiens, dont Patricia Clavin et Jens-Wilhelm Wessels⁵, Anthony Endres et Grant Fleming⁶, ainsi que Michel Fior⁷ ont commencé à s'intéresser à l'Organisation économique et financière de la Société des Nations et ont, avec leurs travaux, fait avancer l'idée qu'à travers les institutions internationales mises en place à Genève après la Première Guerre mondiale, l'Organisation économique et financière (OEF) de la Société des Nations (SDN) et l'Organisation internationale du travail (OIT), on devine une première ébauche de la gestion multilatérale de l'économie mondiale. Ces différentes recherches tendent toutes à montrer que les institutions de régulation économique internationale de l'après-guerre sont toujours les premières à être réellement dotées de

⁴ MOUTON, Marie-Renée, *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Bern, Peter Lang, 1995, p. 443-553.

⁵ CLAVIN, Patricia, « Money Talks : Competition and Co-operation with the League of Nations, 1929-1940 », in FLANDREAU, Marc (ed.), *Money doctors : The Experience of International Financial Advising, 1850-2000*, London, 2003, p. 219-248 ; CLAVIN, Patricia and WESSELS, Jens-Wilhelm, « Another Gold Idol ? The League of Nations' Gold Delegation and the Great Depression, 1929-1932 », in *The International History Review*, vol. XXVI, n° 4, December 2004, p. 765-795 ; CLAVIN, Patricia, « Defining Transnationalism : Transnational Elites in European History, 1920-1970 », in *Contemporary European History*, vol. 14, 4 (Dec. 2005), p. 421-439 ; CLAVIN, Patricia and WESSELS, Jens-Wilhelm, « Transnationalism and the League of Nations : Understanding the Work of its Economic and Financial Organisation », in *Contemporary European History*, vol. 14, 4 (Dec. 2005), p. 465-492.

⁶ ENDRES, Anthony, M. and FLEMING, Grant, A., *International Organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950*, Cambridge U.K., Cambridge University Press, 2002, 282 p. ; ENDRES, Anthony, M. and FLEMING, Grant, A., « Trade policy research in the 1930s and 1940s : Geneva doctrine and the Scandinavian connection », in *The Journal of European economic history*, vol. 30, n° 3 Winter 2001, p. 645-67 ; ENDRES, Anthony, M. and FLEMING, Grant, A., « International economic policy in the interwar year : The special contribution of ILO economists », in *International Labour Review*, vol. 135, n° 2, 1996/2, p. 207-225 ; ENDRES, Anthony, M. and FLEMING, Grant, A., « The early development of monetary policy rules : The view from Geneva in the 1920s », in *The Journal of monetary economics*, 42 (1998), p. 375-386.

⁷ FIOR, Michel, « Institution globale, transition et pouvoir : la Société des Nations et la reconstruction de l'Europe, 1918-1931 », Thèse de doctorat présentée à la Faculté des lettres & Sciences humaines de l'Université de Neuchâtel en janvier 2006 ; FIOR, Michel, *Institution globale et marchés financiers : la Société des Nations face à la reconstruction de l'Europe, 1918-1931*, Bern, Peter Lang, 2008, 530 p.

statuts leur permettant de dépasser, sur certains aspects, la souveraineté nationale.

Néanmoins, les chercheurs contemporains sont de plus en plus persuadés du fait que ces institutions n'auraient pas pu voir le jour sans les expériences acquises au sein des institutions genevoises de l'entre-deux-guerres. La routine institutionnelle et l'outillage intellectuel utilisés par les institutions de Bretton Woods ou par le GATT ont nettement été inspirés par ce que les experts genevois ont pu amorcer. La meilleure preuve en est, sans nul doute, le fait que nombre d'experts travaillant dans les organisations post-1945 ont été formés à la SDN ou au Bureau international du travail (BIT) pendant les années 1920 et 1930.

Il semble donc bien qu'une nouvelle vision historique de la mise en place des institutions de régulation économique internationale s'affirme aujourd'hui. En proposant de relire l'histoire des organisations techniques de la SDN, c'est l'ensemble de la perception historique de la Société des Nations qui est remise en cause. Si, jusqu'à présent, elle a généralement été considérée comme un cuisant échec à cause de son incapacité à éviter la guerre, l'œuvre de l'institution genevoise est maintenant totalement réévaluée⁸.

Les questions irrésolues

Les auteurs précités proposent de considérer que les origines de la régulation post-1945 sont à chercher durant l'entre-deux-guerres, cependant aucun ne semble s'interroger sur la période du premier conflit mondial lui-même. Peut-on réellement l'ignorer et se passer de l'étudier ? Dans la même logique, on se demande si les antécédents institutionnels que sont les différentes organisations de coopération technique mises en place à la fin du XIX^e siècle ne devraient peut-être pas être insérés dans une perspective historique de long terme.

Si les études sur la coopération économique internationale se développent rapidement depuis une quinzaine d'années, on constate néanmoins qu'aucune n'a vraiment encore été consacrée aux origines de l'Organisation économique et financière (OEF) et à sa mise en place durant les années 1920. La fin de la décennie commence à être mieux connue⁹, sans doute en raison de l'intérêt que provoque l'attitude de la

⁸ À ce sujet, entre autres : FUCHS, Eckhardt und SCHULZ, Matthias, « Globalisierung und transnationale Zivilgesellschaft in der Ara des Völkerbunds », in *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, Heft 10, 54. Jahrgang 2006 ; PEDERSEN, Susan, « Back to the League of Nations », in *American Historical Review*, October 2007, p. 1091-1117.

⁹ À ce sujet : PAULY, Louis, W., « *The League of Nations and the Foreshadowing of the International Monetary Fund...* » ; CLAVIN, Patricia, « *Money Talks : Competi-*

SDN pendant la crise de 1929. En revanche, les toutes premières années de l'organisation genevoise restent, elles, peu traitées. S'il existe tout de même une littérature qui traite des débuts de l'OEF¹⁰, elle a majoritairement été rédigée pendant l'entre-deux-guerres ou juste après la Seconde Guerre mondiale et elle n'aborde la question que dans une logique purement institutionnelle et souvent de manière assez succincte. Ainsi, les années de mise en place sont généralement étudiées uniquement pour éclairer les actions de l'OEF de la fin des années 1920.

Dans le cas contraire, elles sont rapidement résumées en tant que première étape d'une histoire qui s'étend sur plus de vingt-six ans. Aucune recherche n'a donc, jusqu'ici, été réellement consacrée uniquement aux années de création de l'Organisation économique et financière en tant que sujet d'étude *per se*. Comment en vient-on à l'idée de mettre en place une telle organisation ? Quel rôle joue la Conférence de Bruxelles de 1920 dans ce processus ? Quels sont les membres qui la composent ? Qui les choisit ? Comment se perçoivent-ils ? Quelle est la place de l'OEF dans l'appareil de la SDN, dans les réseaux intellectuels du début des années 1920 et, plus globalement, dans les relations économiques internationales de la période ? Autant de questions sans réponse qui démontrent une vaste lacune historiographique. Par le biais de ce travail, un des objectifs est donc d'essayer de combler ce vide, en proposant une histoire fouillée des premières années de l'OEF.

Cependant, le propos de cette recherche n'est pas de produire une simple histoire institutionnelle. Cette étude vise, avant tout, à mettre en perspective l'histoire de la création de l'OEF dans l'évolution de la

tion... » ; CLAVIN, Patricia, « *Defining Transnationalism : Transnational...* », 2005 ; CLAVIN, Patricia and WESSELS, Jens-Wilhelm, « *Transnationalism and the...* », 2005 ; D'ALESSANDRO, Michele, « Seeking governance for world markets : The League of Nations between corporatism and public opinion, 1925-1929 », Working paper *under construction* presented at the *European Business History Association – XIth Annual Conference*, in Geneva, the 13-15 September, 2007, disponible sur le site de la Conférence à l'adresse : (<http://www.unige.ch/ses/istec/EBHA2007/papers/Alessandro.pdf>), consulté en février 2008.

¹⁰ CALOMFIRESCO, R., *L'Organisation et l'œuvre économique de la Société des Nations*, Thèse de doctorat en droit, Paris, PUF, 1929, 240 p. ; HANTOS, Elémer, *L'Économie mondiale et la SDN*, Paris, M. Giard, 1931, 381 p. ; VAN WOERDEN, F.A., *La Société des Nations et le rapprochement économique international*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1932, 298 p. ; McCLURE, Wallace, *World Prosperity as sought through The Economic Work of the League of Nations*, New York, Mac Millan Company, 1933, 597 p. ; HILL, Martin, *The Economic and Financial Organization of the League of Nations*, Carnegie Endowment for International peace, Washington, 1946, 168 p. ; GOODRICH, Leland, M., « From the League of Nations to United Nations », in *International Organization*, vol. 1, Issue 1 (Feb. 1947), p. 3-21 ; WALTERS, Francis, P., *A History of the League of Nations*, vol. 1, London-New York-Toronto, Oxford University Press, 1952, 463 p.

pensée économique du XX^e siècle. Ainsi, si la mise en place de l'institution servira de fil rouge au récit, elle n'en constituera néanmoins pas la problématique principale. Comme le laissent entrevoir les premiers paragraphes de cette introduction, le but premier de ce travail va être d'essayer de déceler, dans le processus de création au sein de la SDN, les éléments qui permettent de comprendre quelle perception les experts des années 1920 avaient de l'intégration de l'économie internationale. De cette première approche découlera une étude des outils intellectuels et institutionnels dont ils se sont dotés alors pour gérer cet état de fait.

C'est en ce sens que doit être compris le concept de « régulation économique internationale », tel qu'utilisé dans le titre de ce travail. Le terme de « régulation » peut prêter à confusion, car s'il est compris ici au sens large, il peut également être perçu comme une référence directe à « l'École de la régulation ». Or, il n'y a pas de lien à chercher entre le titre de cette étude et l'école française qui apparaît dans les années 1970 autour des économistes Michel Aglietta, Alain Liepietz et Robert Boyer. Dans le présent travail, toute référence au concept de régulation devra être entendue comme un moyen de percevoir, d'analyser ou de contrôler collectivement, si possible dans une logique multilatérale, l'économie et la finance internationales. Il ne faudra en aucun cas y voir une référence à la théorie développée par les auteurs français.

Comme le processus historique étudié se situe au sein d'une organisation internationale, il n'est pas possible de se contenter d'aborder la question avec une perspective analytique relevant de l'histoire économique *stricto sensu*. Une deuxième clef de lecture, intégrant les relations internationales, doit être adjointe. Toute action mettant en cause des nations différentes induit toujours un champ de force diplomatique et stratégique, qui dépasse bien souvent l'objet premier de l'action. Dans le cas présent, il est évident que les négociations économiques et financières, ainsi que la collaboration dans ces domaines, touchent des intérêts vitaux pour les États concernés. Leur réaction à cette nouvelle logique de relations internationales sera extrêmement intéressante à analyser et devra nécessairement être prise en compte pour comprendre la problématique de manière complète. Préfèrent-ils se défier des entreprises de la SDN en matière de gestion économique collective, comme la Conférence de Bruxelles ou la mise en place de l'Organisation économique et financière, et les rejeter ou, au contraire, font-ils le choix de prendre l'initiative afin de contrôler davantage ces nouveaux instruments qui se mettent en place ?

Enfin, toujours dans la logique des interactions internationales, on s'interrogera sur le rôle des individus situés au cœur de l'action de la SDN dans les questions d'économie et de finance : les experts et les

fonctionnaires qui y travaillent. Immergés dans des champs de force internationaux, ces individus, employés directement ou indirectement par la SDN, doivent à la fois étudier des questions purement techniques et tenir compte des enjeux internationaux qui se jouent autour d'eux. Il sera donc particulièrement intéressant de mettre en valeur les logiques de travail et de collaboration qu'ils ont créées pour relever ce double défi.

La perception d'une nécessaire régulation

Une étape importante dans l'évolution des relations économiques internationales est franchie avec la création de l'OEF. Néanmoins, il est nécessaire de prendre garde à ne pas tomber dans une vision téléologique de l'évolution historique, et d'avancer pas à pas dans la réflexion. Ce n'est pas parce qu'on a pu constater le développement d'organisations dédiées à la régulation économique internationale par la suite que l'on peut nécessairement considérer qu'il y a un rapport de cause à effet avec la création de l'OEF en 1920. Afin de respecter ce souci de modération, une première étape consistera à déterminer quelle perception les acteurs de la période étudiée ont réellement de la nécessité d'une régulation économique. En d'autres termes : peut-on voir apparaître dans le processus de mise en place de l'OEF, une véritable prise de conscience, par les experts et les fonctionnaires, du fait que l'économie internationale est globale et qu'elle ne peut être conduite que par le biais d'une logique multilatérale ?

Si l'on trouve déjà à la fin du XIX^e siècle un grand nombre d'organisations internationales, la création de la Société des Nations implique un changement dans l'importance qu'on accorde à ces dernières. De par sa taille et ses compétences étendues, qui allient les aspects politiques, juridiques, économiques et sociaux, cette institution est réellement novatrice. Dans les domaines économique et financier, l'OEF est l'institution clef de la SDN. Or, cette entité de l'organisation s'affirme au fil des années comme l'une des branches les plus développées de l'organisation genevoise. Non seulement elle devient progressivement une des plus grandes sections du Secrétariat en termes de personnel employé, mais l'OEF est également importante pour le rôle qu'elle joue dans la centralisation des informations et des études économiques et financières dans l'entre-deux-guerres. Pour les États, au début des années 1920, il n'est ni évident, ni coutumier, de laisser des experts internationaux accéder à leurs statistiques nationales afin d'émettre des recommandations ou de leur proposer des conventions multilatérales. Cependant, les désordres majeurs engendrés par la guerre ont tellement bousculé l'ordre établi, qu'ils ont permis d'ouvrir un lieu de discussion

pour que des idées divergeant de l'opinion communément admise s'expriment. Et ces idées novatrices, bien souvent, vont s'exprimer au travers de la SDN, que ce soit par le biais des experts officiellement mandatés ou par celui d'économistes, de banquiers, de politiques ou d'industriels qui vont profiter de cette tribune internationale pour soumettre leurs propositions.

Ainsi, au travers d'une étude des principaux acteurs de la création de l'OEF, de leurs publications et de leurs prises de position publiques, l'objectif sera de restituer la conception de l'économie internationale qu'ils s'étaient faite. L'hypothèse de travail est qu'ils avaient dû prendre conscience peu à peu du fait que l'on ne pouvait plus concevoir l'économie internationale comme une juxtaposition d'économies nationales indépendantes les unes des autres. On cherchera donc à répondre à cette question en étudiant aussi bien les fonctionnaires et les experts qui se battent pour que l'OEF puisse exister, qu'en observant l'évolution de la pensée des économistes, comme, par exemple, Gustav Cassel, Arthur Cecil Pigou ou Charles Gide, qui gravitaient autour de l'organisation genevoise pendant cette période

Comprendre la perception de ces individus revient à déterminer jusqu'à quel point les acteurs de l'économie des années 1920 concevaient l'interdépendance entre les diverses nations. Dans les faits, on peut aborder le sujet en déterminant de quels moyens, de quel état d'esprit et de quels outils de régulation, ils ont cherché à se doter pour appréhender et contrôler celle-ci. À ce titre, la SDN présente un observatoire idéal. Elle centralise les informations, coordonne les études théoriques et celles de terrain, organise les conférences et prend en charge la reconstruction des pays dévastés. C'est une plateforme où les idées les plus novatrices peuvent s'exprimer et se discuter, à l'image du monde académique. Mais, en outre, ces idées sont confrontées aux décideurs politiques et à leurs propres logiques. Les interactions entre les acteurs à étudier seront donc multiples – économique-économique, politique-politique, économique-politique. Les analyses théoriques devront également prendre en compte cette multiplicité des niveaux de raisonnement.

Une nouvelle institution

Sur le plan institutionnel, la période de la mise en place de l'OEF est évidemment particulièrement intéressante. Avec son Comité économique, son Comité financier et les membres du Secrétariat qui travaillent dans la section en permanence, l'OEF forme une micro-organisation internationale à elle seule. En étudiant cette structure, de ses origines directes dans les organes interalliés de coordination de

guerre à sa mise en place à Genève, il est possible de mettre en évidence les enjeux que suscite la création d'un organisme supranational dans des domaines aussi sensibles que l'économie et la finance. Or, l'historiographie actuelle ne comprend aucune étude récente qui se penche sur la mise en place de l'OEF, sur ses origines et sur les débuts de l'institution de la fin de la guerre au milieu des années 1920. Un des objectifs de ce travail sera de parvenir à combler cette lacune historiographique, en insistant autant sur les aspects institutionnels que sur les conséquences intellectuelles qui sont induites par la mise en place de cette nouvelle logique fonctionnelle.

Dans ce volet institutionnel, une des premières questions qui se pose est, logiquement, la raison d'être de l'OEF : pourquoi à un certain moment, des pays, membres ou non de la SDN, expriment-ils une volonté de créer un lieu de discussion pour les questions économiques et financières au sein de l'organisation ? Le contexte international crée-t-il à lui seul un besoin institutionnel ou cela peut-il s'expliquer par d'autres facteurs ? Y a-t-il, après la guerre, une évolution de la pensée économique internationale en direction d'une gestion plus coopérative ? Les États ont-ils une volonté délibérée de concertation, pour mieux contrôler les échanges et les mouvements financiers et pour renforcer l'économie non communiste ? Ces questions sont autant de pistes qui devront être suivies.

Toujours à propos de la dynamique de la naissance de l'OEF, il est évident que les membres qui y sont nommés ne sont pas choisis au hasard. Toute nomination reflète un choix délibéré ou, tout au moins, une logique institutionnelle établie. Un des aspects qui sera étudié est le processus de sélection et leurs natures (politique, nationale, qualification académique, école de pensée, etc.). Constate-t-on plutôt un foisonnement d'idées et d'écoles de pensée ou une vision monolithique ? Quelle est la représentation géographique ?

Enfin, les grandes conférences que les membres de l'OEF mettent sur pied (Conférence financière internationale de Bruxelles en 1920, Conférence économique de Genève en 1927, Conférence de Londres en 1933) ou qu'ils aident à organiser, comme celle de Gênes en 1922, sont toutes des moments essentiels de l'histoire économique de l'entre-deux-guerres qui méritent d'être étudiés. Dans le cadre de ce travail, la première d'entre elles, celle de Bruxelles, s'avère fondamentale. C'est un moment de cristallisation d'une multitude de facteurs et d'attentes qui joue un rôle central dans le processus qui permet d'arriver à la mise en place de l'OEF. La Conférence de Bruxelles sera donc largement étudiée et sa place dans l'historiographie sera réévaluée à l'aune de la perspective analytique de ce travail.

Une nouvelle élite internationale : les experts

Au centre des questions précitées, se trouvent les acteurs principaux de la SDN, les experts. Avec le développement des organisations internationales, leur rôle devient de plus en plus fondamental. Cela est d'autant plus vrai dans le cas d'organisations fonctionnelles comme l'OEF. En effet, les États sont représentés dans les comités et les commissions par des spécialistes de domaines spécifiques. Cependant, pour les questions économiques et financières, leur statut vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs varie suivant les contextes. Si l'on se situe dans le cadre du fonctionnement de l'OEF, des conférences internationales ou encore des groupes d'étude, les experts agissent parfois de façon officielle, d'autres fois de façon officieuse. Dans certains cas, les experts se distancient de la politique de leur pays d'origine et fonctionnent en électron libre dans l'institution. Dans d'autres, ils respectent scrupuleusement les directives de leurs capitales. L'étude de ces acteurs permettra donc, à la fois d'appréhender l'importance que les États apportent à l'OEF, mais aussi d'observer la construction de la fonction d'expert international. La question étant : comment une fonction génère-t-elle une autre compréhension ?

Les phénomènes transnationaux au sein de l'Organisation économique et financière

À l'heure actuelle, les études sur les phénomènes et les logiques transnationales se multiplient en histoire. Les politologues Keohane et Nye, en publiant en 1971 un numéro spécial d'*International Organization* intitulé « Transnational Relations and World Politics »¹¹ ont engendré une première vague d'études et de réflexions autour du concept de transnationalisme. Dix ans plus tard, Martin Dubin a repris cette base de réflexion en l'adaptant à l'étude des processus transgouvernementaux au sein de la SDN¹². En 2005, l'historienne Patricia Clavin, dans un article intitulé « Defining Transnationalism »¹³ s'est appuyée sur cet héritage pour écrire une historiographie chronologique du concept. Constatant que l'étude des relations, des communautés et des réseaux transnationaux connaît un regain d'intérêt notoire depuis quelques années et que celui-ci provoque parfois des usages totalement arbitraires du concept de

¹¹ *International Organization*, vol. 25, n° 3, Transnational Relations and World Politics, (Summer, 1971).

¹² DUBIN, Martin, D., « Transgovernmental Processes in the League of Nations », in *International Organization*, vol. 37, n° 3 (Summer, 1983), p. 469-493.

¹³ CLAVIN, Patricia, « Defining Transnationalism : Transnational... », p. 421-439.

transnationalisme, Patricia Clavin a cherché à déterminer rigoureusement ce que ce dernier pouvait apporter aux historiens¹⁴.

À partir de cet acquis théorique, Patricia Clavin et Jens-Wilhelm Wessels ont démontré qu'une communauté transnationale d'experts est active dans l'OEF des années 1930¹⁵. Or, dans le cadre de la mise en place de l'OEF, certains signes laissent penser qu'une logique similaire pourrait être décelable. Qu'en est-il vraiment ? Des interconnexions qui transcendent les cadres nationaux existent-elles réellement ? À partir de quand la communauté transnationale de l'OEF se met-elle en place ? L'attachement à ces questions contemporaines servira de fil rouge à ce travail. Sans être à la base d'un chapitre spécifique, la naissance du transnationalisme au sein de la communauté d'experts qui participent à la mise en place de l'OEF sera étudiée au fur et à mesure de l'évolution chronologique.

Chronologie

Initialement, il était prévu de débiter cette étude à la fin de la Première Guerre mondiale, lors de la Conférence de Paris. Il semblait logique de considérer 1919 comme point de départ, le traité de Versailles étant à la base de la Société des Nations. Il était évidemment entendu qu'un survol des différentes expériences de collaboration internationale préalables à la Société des Nations devait être effectué. Cependant, au fur et à mesure de l'évolution des recherches, tant en archives que dans la littérature, il s'est avéré qu'en réalité, ne pas traiter la période de la guerre équivaudrait à ignorer totalement le réel point de départ de l'expérience économique et financière de la SDN tant les continuités apparaissaient vraiment claires. En outre, l'objectif de ce travail ne consiste pas simplement à essayer de retranscrire chronologiquement la mise en place institutionnelle de l'Organisation économique et financière de la SDN. Il s'agit avant tout d'étudier celle-ci dans le but

¹⁴ Cf. également sur ce thème : SAUNIER, Pierre-Yves, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », in *Genèses*, 57 (2004), p. 110-126 ; VAN DEALE, Jasmien, « Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization », in *IRSH*, 50 (2005), p. 435-466 ; KOTT, Sandrine, « Une "communauté épistémique" du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », in *Genèse*, 71 (2), 2008, p. 26-46 ; ROSENTAL, Paul-André, « Géopolitique et État providence », in *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 61 (1), 2006, p. 99-134 ; Dossier « Actions sociales transnationales » de *Genèses*, 71 (2), 2008 ; IRIYE, Akyra et SAUNIER Pierre-Yves, *The Palgrave Dictionary of Transnational History*, Basingstoke, Palgrave, 2009 ; HERREN, Madeleine, *Internationale Organisationen seit 1865: eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung* Darmstadt: WBG, 2009.

¹⁵ CLAVIN, Patricia and WESSELS, Jens-Wilhelm, « *Transnationalism and the...* »

de mettre en évidence les logiques intellectuelles et institutionnelles dont se dotent les experts économiques et financiers des années 1920 pour comprendre et gérer une économie internationale de plus en plus intégrée. Le fait qu'en réalité les premières expériences de collaborations fonctionnelles datent de la guerre et non des débuts de la SDN a donc conduit à une réévaluation et une modification du point de départ chronologique de cette recherche.

***Une première étape : la fin du XIX^e siècle
et les années de guerre***

Dès 1914, puis surtout après 1916, des organes de coopération interalliés se multiplient pour répondre aux nécessités de la guerre. Rapidement, ceux-ci deviennent de plus en plus centrés sur les questions économiques et financières. Pour la première fois, les États sont contraints d'accepter de collaborer directement entre eux pour gérer leurs ressources économiques et financières. Dépassant le simple cadre des conférences de coopération monétaire ou technique du XIX^e siècle, de nouvelles structures institutionnelles voient le jour. Intégrant des membres des appareils exécutifs nationaux ainsi que des fonctionnaires délégués par leurs gouvernements, les organes de collaboration interalliés fonctionnent *de facto* comme de petites organisations internationales. D'ailleurs, c'est à l'intérieur de ces structures que nombre des futurs fonctionnaires de la SDN apprennent à se connaître, testent et évaluent les méthodes de fonctionnement institutionnelles internationales qu'ils appliqueront par la suite.

Du Français Jean Monnet, futur Secrétaire général adjoint de la SDN, au Britannique Arthur Salter, futur directeur de l'OEF, en passant par l'Italien Bernardo Attolico, futur directeur de la Section de la communication et du transit de la SDN, tous se rencontrent et se forment à l'école des organisations interalliées. Dans les organismes de coopération, les processus fonctionnels des nouvelles institutions peuvent être éprouvés et évalués. Plus important encore, c'est également au sein de ces organes que se cristallise la prise de conscience de l'utilité et de la nécessité d'institutions de coopération économique et financière. Est-il à propos de parler déjà durant le conflit de la naissance d'une nouvelle « communauté épistémique transnationale »¹⁶ ? Ce concept, dont la définition la plus connue est celle développée par Peter Haas en 1992,

¹⁶ « An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area » ; HAAS, Peter, M., « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », in *International Organization*, vol. 46, n° 1, (Winter, 1992), p. 3.

permet de prendre en compte des réseaux de professionnels qui travaillent sur les mêmes domaines d'expertise et qui ont en commun un certain nombre de principes normatifs et de croyances. Existe-t-il une telle forme de communauté épistémique d'experts en gestion multilatérale de l'économie à cette période ? Cela reste à discuter. En revanche, il est certain que l'étude des années de guerre est fondamentale pour comprendre la mise en place durant les années 1920 de l'Organisation économique et financière. La guerre, de par la violence de ses effets et l'ampleur des bouleversements qu'elle produit, a obligé les États à reconsidérer leur vision des relations économiques internationales. En 1920, face aux destructions massives, aux phénomènes d'endettements généralisés, à la naissance des nouveaux États d'Europe centrale ou encore à la naissance du bolchevisme, les États n'auront pas d'autres choix que d'innover et d'accepter de mettre en place de nouveaux processus internationaux. Or, pour ce faire, les expériences acquises vont s'avérer fondamentales.

La Conférence financière internationale de Bruxelles (1920)

Il faut considérer la Conférence financière internationale de Bruxelles de 1920 comme le point de départ institutionnel de l'OEF de la Société des Nations. En effet, c'est en suivant une recommandation de cette Conférence que le Conseil et l'Assemblée de la SDN vont décider de mettre en place la première Commission économique et financière provisoire, avec ces deux Comités et sa Section du Secrétariat, à la fin de l'année 1920. Longtemps considérée comme peu intéressante par les historiens, car n'ayant abouti qu'à peu de résultats concrets, la Conférence de Bruxelles s'avère être, en fait, un événement fondamental dans le développement d'une vision collaborative de la gestion économique internationale. Une lecture trop rapide de l'événement, qui a été la norme jusqu'aujourd'hui, revient à négliger le rôle mobilisateur de la Conférence. Pour la première fois dans le cadre d'une réunion publique d'une telle ampleur, des experts internationaux désignés par leurs nations peuvent se rencontrer et débattre publiquement des problèmes que connaissent leurs pays.

Si les résultats formels de la Conférence sont, effectivement, peut-être quelque peu décevants, ses résultats conceptuels sont, en revanche, extrêmement importants. En termes d'évolution de la façon de concevoir la coopération intellectuelle, mais également en termes de cristallisation de réseaux transnationaux, l'impact de la Conférence est fondamental. Ce que les recommandations officielles ne laissent pas apparaître, mais qui ressort d'une lecture plus fouillée des archives, est l'incroyable élan coopératif qui a animé les délégués et qui va les inciter à reconsidérer leur vision de la collaboration économique et financière internatio-

nale. Après la Conférence de Bruxelles, l'idée de créer un organisme dédié aux questions économique et financière est donc publiquement reconnue. Il ne restera plus qu'à la transformer en fait.

La mise en place de l'Organisation économique et financière de la SDN : de Bruxelles à l'acquisition du statut permanent, les premières années de l'OEF

Dans les mois suivant la fin de la Conférence, la SDN lance une série de consultations pour parvenir à définir les contours de sa future organisation économique. Que ce soit entre les experts, au sein du Conseil ou durant la première Assemblée, les débats sur la question sont fournis. Finalement, fin novembre une Commission économique et financière provisoire est officiellement mise en place. Durant ses premières années de fonctionnement, elle cherche ses marques, au sein de la SDN, mais également dans le concert des nations. Et lorsque la Conférence de Gênes est convoquée en 1922, l'Organisation a assuré sa place et justifié son existence. Même si la Conférence n'est pas conviée directement par la SDN, qui assure seulement un léger support organisationnel, finalement, l'événement va confirmer la nécessité, pour l'institution genevoise, d'être dotée d'un organisme économique et financier. En réaffirmant publiquement l'importance de l'organisme économique et financier de la SDN, la Conférence de Gênes fait définitivement taire les dernières voix s'opposant à son maintien. Très significativement, dès 1923, le mot « provisoire » est supprimé de la dénomination de la Commission économique et financière. Même si on ne lui attribue pas encore officiellement le titre de « permanente », le statut de l'organisation est maintenant *de facto* reconnu comme pérenne.

Les années de 1920 à 1927 sont celles des « réussites » de l'OEF. Stabilisation de la situation financière de l'Autriche et de la Hongrie, consécration par la Conférence de Gênes, mise en place de l'aide pour les réfugiés grecs, gestion financière de la ville libre de Dantzig : tout semble bien fonctionner pour l'organisation genevoise. En point d'orgue de cette première vague de réussites, une conférence économique majeure est organisée à Genève en 1927. Particulièrement importante pour les questions touchant au libre-échange, la Conférence économique de Genève de 1927 va également induire une évolution sur le plan institutionnel pour ce que l'on appelle désormais l'Organisation économique et financière (OEF) de la SDN. Comme ce fut le cas à la conférence de Bruxelles en 1920, les recommandations finales de Genève incluent des articles qui demandent des changements structurels dans le fonctionnement des organes de la SDN dédiés à la gestion économique et financière. Cette évolution correspond à la première réforme importante du

fonctionnement de l'OEF. Le statut des Comités est redéfini et leur place dans l'appareil de la SDN est définitivement assurée grâce à l'acceptation officielle de leur permanence. L'année 1927 constitue donc un tournant dans l'histoire de l'OEF. Elle symbolise à la fois la fin d'une période de mise en place de l'institution et la reconnaissance, par le biais des recommandations de la Conférence, de l'utilité que lui accordent les États. Paradoxalement, à partir de cette date, les problèmes vont se multiplier pour l'OEF. Devant faire face à une situation économique de plus en plus compliquée, à l'arrivée de la crise mondiale et à la montée progressive des nationalismes, l'organisation va connaître une seconde décennie d'existence nettement plus complexe que la première. Toutes ces raisons justifient de prendre l'année 1927 comme date finale de cette recherche.

Si la séquence historique de ce travail recoupera parfois celle de la mise en place de l'OEF, plus que l'histoire de l'institution, cette étude cherchera surtout à mettre en exergue l'histoire de la naissance d'un mouvement intellectuel et conceptuel de long terme, en essayant de percevoir l'interférence entre ces deux plans. L'objet de cette étude ne sera pas uniquement l'OEF. Cette dernière servira de prisme, de révélateur d'une dynamique. L'objectif sera de montrer que, depuis la Première Guerre mondiale, un mouvement s'initie au sein des cercles des experts pour chercher à doter les relations économiques internationales de moyens de gestion multilatérale qui seuls peuvent permettre de relever les défis d'une économie aussi intégrée que celle de l'entre-deux-guerres.

Pour mener à bien cette étude, il est nécessaire de partir des travaux successifs sur la question, depuis les contemporains, car nous sommes tous les héritiers des publications antérieures dont les perspectives changent en fonction des évolutions thématiques et des approches. Dans le cas présent, trois périodes se distinguent nettement dans l'histoire des regards sur la question. De 1920 à 1945, les auteurs qui se penchent dessus essaient, essentiellement, d'exposer les accomplissements de la SDN en matière d'économie et de finance pendant les années 1920 et 1930. Ensuite, de la fin de la guerre au début des années 1990, il y a une rupture nette des études sur ce thème. Les chercheurs s'en détournent et la problématique tombe dans l'oubli. Enfin, suite à la parution d'un article de Neil de Marchi en 1991¹⁷, une « nouvelle vague » de travaux est consacrée à la mise en place d'outils et d'institutions de régulation économique internationale pendant l'entre-deux-guerres. Des questionnements nouveaux apparaissent et des approches novatrices, comme celle

¹⁷ DE MARCHI, Neil, « *League of Nations...* »

de Patricia Clavin, de Jens-Wilhelm Wessels¹⁸ ou de Michel Fior¹⁹, émergent.

¹⁸ CLAVIN, Patricia, « *Money Talks : Competition...* » ; CLAVIN, Patricia and WESSELS, Jens-Wilhelm, « *Another Gold Idol...* » ; CLAVIN, Patricia, « *Defining Transnationalism : Transnational...* » ; CLAVIN, Patricia and WESSELS, Jens-Wilhelm, « *Transnationalism and the...* »

¹⁹ FIOR, Michel, « *Institution globale, transition...* » ; FIOR, Michel, « *Institution globale et...* ».