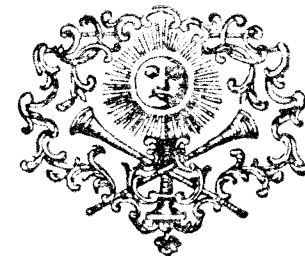


# LE FEDERALISTE

revue de politique

*Espérer le maintien de l'harmonie entre  
plusieurs Etats indépendants et voisins,  
ce serait perdre de vue le cours uniforme  
des événements humains et aller contre  
l'expérience des siècles.*

Hamilton, The Federalist



# LE FEDERALISTE

revue de politique

Le *Fédéraliste* a été fondé à Milan en 1959 par un groupe de militants du Mouvement Fédéraliste Européen. La base théorique de la revue est constituée par les principes du Fédéralisme, le rejet de toute conception exclusive de la nation et l'hypothèse que la phase supranationale de l'histoire de l'humanité a commencé. Sur le plan des valeurs, *Le Fédéraliste* veut servir en premier lieu la cause de la paix.



PUBLIE GRACE A LA FONDATION EUROPEENNE LUCIANO BOLIS

Directeur: Mario Albertini. Trois numéros par an. Abonnement Communauté européenne 20 E.C.U. ou 140 F.F. Autres pays (par avion) 30 E.C.U. ou 30 dollars, ou 200 F.F. Edité par EDIF, via Porta Pertusi 6, 27100 Pavia, Italie. Banque 1025-0414 Compte 10-8019. Rédaction en français: Presse Fédéraliste, 26 rue Sala, 69002 Lyon. Compte bancaire: B.C.C.M. Lyon ZZ-23-2310-06055 9.

## SOMMAIRE

<i>Une bataille décisive</i> .....	p. 183
JOHN PINDER, <i>L'Union économique et le projet de Traité</i>	p. 187
NOTES	
<i>La naissance de Federal Union</i> (Sir Charles Kimber).....	p. 206
<i>Identité territoriale et démocratie</i> (Francesco Rossolillo).	p. 213
<i>La Grande-Bretagne et la Communauté : un débat ouvert</i> (Alberto Majocchi).....	p. 220
LES PROBLÈMES DE LA PAIX	
<i>Les avantages de la réduction des dépenses militaires</i> (Lucio Levi) .....	p. 227
<i>La régression du général Löser en direction du Nationalisme</i> (Sergio Pistone).....	p. 232
L'ACTION FÉDÉRALISTE	
<i>Le Combat fédéraliste en Grande-Bretagne</i> (Ernest Wistrich).....	p. 239
<i>Les jeunes et le Fédéralisme</i> (Guido Montani) .....	p. 250
<i>L'orientation politique du M.F.E.</i> .....	p. 275
DISCUSSIONS	
<i>Une intervention de Rosario Romeo sur la réunification allemande</i> .....	p. 279
<i>Paix et politique : pour un nouveau rapport entre elles</i> (Antonio Longo) .....	p. 283
<i>Une langue pour l'Europe?</i> (Andrea Chiti-Batelli) .....	p. 293
LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE	
<i>Alexander Hamilton</i> .....	p. 297
<i>Index de la XXVI<sup>e</sup> année (1984)</i> .....	p. 317

## Une bataille décisive

*La perspective de la destruction du genre humain par la guerre nucléaire a semé le grain du fédéralisme dans l'esprit de bien des personnes sur tous les continents. On ne peut que se montrer étonné et stupéfait lorsqu'on constate combien d'hommes courageux et tenaces, en dehors de l'Europe occidentale, consacrent aujourd'hui leur énergie à mener une bataille — la bataille pour la fédération mondiale — destinée à demeurer longtemps un simple témoignage idéal, mais pourtant d'une grande valeur.*

*Le fédéralisme ne trouve sa réalisation qu'au niveau mondial. Mais cette réalisation ne peut se produire qu'au moyen d'un processus qui doit prendre naissance dans un lieu déterminé et dans lequel il doit créer un modèle capable de se diffuser dans le reste du monde, exactement comme dans le reste du monde s'est diffusé le modèle de l'État national, né en Europe ; et ce jusqu'au moment où la lutte pour la fédération mondiale deviendra elle-même un projet politique, et pas seulement un idéal moral.*

*Ce n'est qu'en Europe occidentale que, depuis la fin de la guerre, le fédéralisme, de pure idée de la raison, s'est transformé en projet politique. C'est là que la forme historique de l'État national a connu sa plus grande crise ; c'est là que l'idéal de l'Union a pénétré — même si ce n'est pour le moment que de façon passive — dans l'opinion publique ; c'est là que le besoin quotidien de collaboration par-dessus les frontières — bien qu'entravé par la permanence de nombreuses souverainetés distinctes — a porté la division dans la conscience de la classe politique, poussée par l'intérêt et l'inertie à conserver la souveraineté de l'État mais contrainte à reconnaître le besoin de la dépasser par l'évidence de la dimension européenne et mondiale des problèmes.*

*C'est ce concours de circonstances qui a rendu possible l'élection au suffrage universel du Parlement européen. Grâce à la légitimité que lui a conférée le vote populaire, le Parlement a acquis le rôle historique de moteur du processus d'intégration européenne. Avec l'approbation du Projet de Traité instituant l'Union européenne, il a mis en train la courageuse tentative de construire la première démocratie internationale de l'histoire.*

*A vrai dire, peu nombreux sont ceux qui s'en rendent compte. Jean Monnet l'avait dit : les lumières de la rampe ne parviennent pas là où se prépare l'avenir. Mais cela n'empêche pas que le problème ait été posé et que, désormais, les gouvernements se trouvent en face de la responsabilité historique de décider s'ils font un pas décisif sur la route de l'unité et donnent un exemple au monde, en approuvant le projet du Parlement européen, ou s'ils choisissent la voie de la division et, par conséquent, de la décadence et de la servitude, en rejetant ce projet ou en l'enterrant.*

*Rappelons les éléments essentiels de la situation. Le 14 février 1984, le Parlement européen a approuvé un texte qui, s'il était adopté par les États membres ou par une partie d'entre eux suffisamment importante, ne donnerait certes pas à l'Europe la structure d'une fédération, mais lui assurerait les éléments institutionnels indispensables pour progresser sur la voie de l'unité. Il s'agit de ce que nous avons coutume d'appeler le « minimum politico-institutionnel » : transformation de la Commission en un exécutif doté de pouvoirs limités mais réels, et soumis au contrôle du Parlement ; participation du Parlement au processus de formation des lois sur un plan de parité fondamentale avec le Conseil des ministres ; règles de la majorité au sein même du Conseil des ministres.*

*Le projet du Parlement européen a reçu la caution du président de la France, M. Mitterrand, qui dans son discours de Strasbourg du 24 mai 1984 a déclaré que la France est disposée à le défendre. Dans plus d'une occasion le chancelier Kohl a fait montre d'une orientation favorable aux propositions du Parlement. On a vu de la sorte se profiler ce qu'il nous est arrivé d'appeler « le leadership occasionnel » du processus : l'aptitude d'un grand leader, ou de plusieurs, à saisir l'occasion qui se présente et à engager sur elle leur destin historique. Si cela ne se produit pas, les forces politiques ne sont pas impliquées dans le débat, les organes d'information ne réagissent pas, l'opinion publique se trouve privée d'un interlocuteur et ne dispose pas de points de référence autour desquels se grouper. Le « leadership occasionnel » du processus d'unification européenne s'était manifesté pour la première fois avec Adenauer, De Gasperi et Schuman au temps de la C.E.D. Il semble qu'il puisse se manifester aujourd'hui encore avec le chef de l'État français et le chef du gouvernement allemand.*

*Cela, de toute façon, a produit un résultat. Le Comité des représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement (« Comité Dooge »), désigné après le Conseil européen de Fontainebleau, a rédigé un rapport qui a été présenté au Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 mai et qui sera discuté au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin. Dans ce rapport, le « minimum politico-institutionnel » décelé dans le projet du Parlement européen est en substance préservé, en dépit des multiples réserves des représentants anglais, danois et grec.*

*La procédure proposée par le Comité Dooge prévoit entre autres :*

- 1) que soit prochainement réunie une conférence des États membres pour négocier un projet de Traité d'Union européenne s'inspirant de l'esprit et de la méthode qui caractérisent le projet de traité voté par le Parlement européen ;*
- 2) que la Commission de la Communauté participe aux négociations ;*
- 3) que le Parlement européen soit strictement associé aux travaux de la Conférence et*
- 4) que les résultats de ces travaux lui soient soumis.*

*La bataille à entreprendre est, de la sorte, définie dans ses éléments essentiels. Les conditions existent pour essayer de rechercher les forces potentiellement disponibles et les déployer sur le terrain. L'objectif est parfaitement visible. La ligne de démarcation entre ceux qui sont pour et ceux qui sont contre le projet devient de plus en plus nette au fur et à mesure que la succession des échéances fait tomber les alibis des faux amis de l'Europe. Et il est certain qu'avec la définition des fronts un grand nombre de ceux qui apparaissaient comme des alliés quand il n'y avait pas d'engagement précis à formuler enlèveront leur masque et passeront dans le camp ennemi. Mais cela est inévitable et ne fait que confirmer que nous nous trouvons en présence d'une bataille décisive.*

*Il s'agit d'une bataille dont le succès dépend de trois facteurs :*

- 1) la volonté de la part des gouvernements qui se déclarent aujourd'hui favorables au projet, d'aller de l'avant au prix, s'il le faut, de douloureuses déchirures, même sans les gouvernements qui s'y opposent et dont la tactique sera tout simplement de rester accrochés, par quelque moyen que ce soit, au char des tractations pour l'enliser ou pour le mener à des résultats inconsistants. Cela exigera, de la part d'un au moins des chefs d'État ou de gouvernement, une forte conscience de sa propre responsabilité historique, qui lui donne la force de s'imposer à ceux de ses partenaires qui, tout en étant ou se déclarant favorables, seront portés à faire prévaloir l'esprit de compromis sur la volonté de réaliser l'Union ;*

- 2) le courage, de la part du Parlement européen, de défendre à fond son propre projet, en laissant de côté les polémiques entre les*



*partis et en faisant émerger en son sein le large regroupement unitaire que comporte son rôle constituant ;*

*3) la mobilisation, par les fédéralistes et les forces vives de la société européenne, de l'opinion publique, sans le soutien actif de laquelle un homme d'État pourrait difficilement trouver la force de jouer son propre destin historique sur un projet grandiose mais difficile à réaliser, tel que celui de l'Union, et la légitimité elle-même du Parlement demeurerait formelle.*

*Il s'agit de trois conditions qui ne sont pas faciles à créer. Mais personne n'a jamais pensé qu'il puisse être facile de mettre en route le processus de dépassement de la souveraineté des États nationaux dont l'histoire a duré un ou plusieurs siècles, et créer à leur place l'embryon d'un nouvel État, en entamant ainsi la phase fédéraliste de l'histoire de l'humanité. La seule chose dont on puisse être certain c'est qu'il n'existe désormais plus, sur la route de l'Union, d'obstacles constitués par des forces historiques impersonnelles que la volonté des hommes serait impuissante à contrôler. Nous nous trouvons aujourd'hui à un de ces moments de liberté de l'histoire dans lesquels l'issue de cette péripétie cruciale dépend réellement et exclusivement de la volonté des acteurs du processus.*

*On a donc les conditions pour se battre. A chacun d'assumer ses propres responsabilités.*

Le Fédéraliste

## L'Union économique et le projet de Traité

JOHN PINDER

Le vote massif en faveur du projet de Traité, le 14 février 1984, exprimait le mécontentement des députés du Parlement européen à l'égard de la Communauté européenne dans sa forme actuelle. Cela vient en partie de l'impuissance des pays membres dans leurs relations stratégiques avec les superpuissances. Mais cela reflète en grande partie l'incapacité de la Communauté à maîtriser la crise dans l'économie contemporaine.

La déception des députés à l'égard de la Communauté reflète également leurs espoirs de ce qu'elle pourrait accomplir. La prospérité et le dynamisme des pays membres dans les années soixante étaient associés à l'établissement du libre échange à l'intérieur, au tarif extérieur commun et — à la satisfaction de tous les pays membres à l'époque — à la politique agricole commune. Outre ces éléments, les traités de la Communauté européenne avaient fourni une structure institutionnelle et le schéma de compétences ultérieures qui semblaient promettre une croissance continue de l'intégration politique.

Mais depuis les années soixante ce développement de l'intégration politique s'est essoufflé. Malgré l'élimination des barrières douanières, le marché intérieur de la Communauté reste fragmenté par des distorsions non-tarifaires, en particulier dans certaines industries à haute technologie. Le Système monétaire européen n'est qu'une pâle image du système de monnaie communautaire qui fut proposé en 1970 dans le rapport Werner<sup>1</sup>. Les politiques structurelles de la Communauté sont trop faibles pour contribuer notablement à la promotion

<sup>1</sup> Rapport au Conseil et à la Commission sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (rapport Werner), Supplément au Bulletin 11-1970 des Communautés européennes, Luxembourg, 8 octobre 1970.

des adaptations dans des secteurs qui en ont un besoin urgent. Cette conjonction d'une intégration faible avec la stagflation contraste vivement avec la combinaison de forte intégration et de croissance dynamique qui l'ont précédée.

Il est incontestable que la stagflation a été causée par des changements dans l'économie réelle que le système d'administration économique n'a pas encore réussi à contrôler et auxquels le système devra s'adapter. Mais il est plausible que dans l'Europe de l'Ouest, qui a été plus affectée par la stagflation que les autres économies industrielles avancées, un élément de cette adaptation doit être un renforcement de l'administration économique commune, ou une intégration politique, qui aille de pair avec les progrès de l'intégration des économies réelles des pays de l'Europe de l'Ouest. De l'endroit où ils siègent, il est compréhensible que les députés européens considèrent cela comme la clé d'une économie prospère de la Communauté ; et il est juste d'avertir le lecteur que l'auteur considère cela comme étant au moins l'une des clés sans lesquelles il est peu probable que soit ouverte une nouvelle ère de prospérité européenne.

#### *Des institutions communautaires faibles et un manque d'instruments*

Le glissement de la science économique de l'économie politique vers l'économétrie a détourné l'attention des économistes des institutions dans lesquelles se fait la politique économique, et dans une certaine mesure des instruments grâce auxquels elle est menée. Il est donc assez naturel que les députés, dont le travail quotidien implique des institutions politiques et des instruments politiques, ne partagent pas cette vue déformée ; beaucoup d'entre eux ont identifié la faiblesse institutionnelle comme la cause centrale de l'échec de la Communauté à créer une puissante union économique<sup>2</sup>.

L'essence de cette faiblesse apparaît dans la recherche de l'unanimité parmi les gouvernements des pays membres quand les décisions significatives doivent être prises, associée au « déficit démocratique » qui fait que, en l'absence de pouvoirs législatifs du Parlement européen, les choix qui sous-tendent ces décisions gravitent entre des ministres surmenés se rencontrant quelques heures à Bruxelles et des comités de fonctionnaires représentant les gouvernements membres.

<sup>2</sup> Ceci est le point de vue d'Altiero Spinelli, promoteur principal du projet de Traité, comme on peut le voir dans ALTIERO SPINELLI : *Vers l'Union européenne. Sixième conférence Jean Monnet*, Florence, Institut universitaire européen, 13 juin 1983. Voir également MICHAEL BURGESS, *Federal Ideas in the European Community : Altiero Spinelli and European Union, 1981-84, Government and Opposition*, été 1984, p. 340.

Ainsi on critique la Communauté existante parce qu'elle ne réussit pas à réaliser le potentiel des traités qui l'établissent, car les gouvernements des pays membres, suivant la démarche du général de Gaulle au milieu des années soixante, ont étendu la pratique du veto bien au-delà des limites envisagées dans les traités. En même temps on considère que les traités eux-mêmes s'en remettent trop au vote intergouvernemental unanime pour introduire de nouvelles politiques ou créer de nouveaux instruments politiques.

La monnaie et la politique monétaire peuvent être pris comme paradigme. Une monnaie communautaire était une partie normale des premiers plans en vue de l'intégration européenne<sup>3</sup>. Mais le Traité de Rome, bien que conçu explicitement pour établir une Communauté économique européenne, restreignait ses stipulations dans le domaine monétaire à une demi-douzaine d'articles bénins qui envisageaient des consultations sur les politiques conjoncturelles et des balances de paiements. A l'évidence les pères fondateurs, qui avaient été battus dans leur tentative d'intégration des systèmes de défense grâce à une Communauté européenne de Défense en 1954, n'avaient pas envie de s'attaquer à ces autres citadelles de la souveraineté nationale que sont les ministères des finances et les banques centrales. L'intégration monétaire resta cependant à l'ordre du jour de l'union économique, même si cet ordre du jour resta caché tant que de Gaulle fut président de la République en France ; mais peu de temps après le départ de de Gaulle, le rapport Werner proposa une union monétaire, à l'intérieur de laquelle il y aurait eu « la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité et la libération totale des mouvements de capitaux<sup>4</sup> ».

Bien que le rapport Werner soit si précis dans sa définition de l'union monétaire, il était tout à fait vague quant à ses implications institutionnelles. Une monnaie commune (ou des parités irrévocablement fixées avec une convertibilité totale, ce qui revient au même) enlèverait le principal instrument de la politique économique des mains des États membres. Cela exige par conséquent que cet instrument principal soit géré collectivement, c'est-à-dire, pour parler clair, par un seul gouvernement commun. Le rapport Werner, cependant, sans aucun doute dans l'espoir de ne pas éveiller de réflexes gaullistes

<sup>3</sup> Voir par exemple WALTER LIPGENS, *A history of European Integration 1945-1947 : the Formation of the European Unity Movement*, Oxford, Clarendon Press, p. 110, 578.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 10.

en France parlait simplement du besoin qu'il y avait « d'un centre de décision pour la politique économique » sans indiquer que cela impliquerait une réforme politique radicale<sup>5</sup>. Mais cette ambiguïté fut fatale pour le projet car le gouvernement français n'avait aucune envie de transférer la souveraineté monétaire à des institutions communautaires effectives tandis que d'autres gouvernements, et particulièrement le gouvernement allemand, ne voulaient pas fixer les parités de façon permanente sans un tel transfert<sup>6</sup>. Les schémas pour les taux de change qui suivirent, y compris le Système monétaire européen dans sa forme actuelle, n'ont pas correspondu à cette idée qu'une union économique devrait être établie et que ceci exige un transfert substantiel d'instruments de politique monétaire des États membres à l'administration de la Communauté.

Nous avons raconté l'histoire de l'« Union économique et monétaire » assez longuement parce qu'elle illustre parfaitement la raison pour laquelle le projet de Traité a été conçu pour amener à la fois la réforme des institutions de la Communauté en un système de gouvernement européen (et de gouvernement parlementaire — ceci étant la forme de base dans les pays membres) et l'extension des compétences de la Communauté et de ses instruments. L'expérience a en effet montré aux promoteurs du Traité ce que le bon sens leur avait probablement dit au départ : que sans institutions effectives qui disposent d'instruments adéquats, il est peu probable qu'une union économique et monétaire puisse se développer.

#### *Compétences et instruments*

L'union économique esquissée dans le projet de Traité comprend cinq aspects principaux de la politique publique : l'achèvement du marché intérieur, la politique du commerce extérieur, les politiques structurelles, la politique monétaire et économique générale et le budget de l'Union.

#### *Le Marché intérieur*

Le Traité de Rome prévoyait la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux à l'intérieur de la Communauté et le droit pour les nationaux de chaque pays membre de travailler et d'établir des activités économiques dans d'autres États membres. La

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>6</sup> Cette impasse fut analysée par JOHN PINDER et LOUKAS TSOUKALIS, « Economic and Monetary Union Policy », in G. IONESCU (ed.), *The European Alternatives*, Alphen an der Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979, p. 482 et s.

vision était celle d'une Communauté dans laquelle les mouvements seraient aussi libres et sans difficulté qu'à l'intérieur de l'un des pays constituants. Mais nous avons vu que l'une des déceptions concernant la Communauté, c'est que cette vision ne s'est pas traduite dans la réalité. Avec la signification croissante de la spécialisation et de la dimension dans l'économie moderne, cet échec est devenu un handicap croissant pour les industries dans les pays membres dans leur concurrence avec des vastes économies plus homogènes comme celles du Japon et des États-Unis.

Cet échec est dû en partie à la difficulté qu'il y a à obtenir un accord unanime pour éliminer une distorsion donnée là où l'unanimité est stipulée dans le Traité de Rome (par exemple dans le rapprochement de législations qui gênent le fonctionnement du Marché commun) ou simplement pratiquée plus souvent que le Traité ne semble l'envisager (par exemple pour s'assurer de la liberté de fournir des services dans l'ensemble de la Communauté). Ainsi une partie substantielle de la vision d'un marché unique et homogène, que le projet de Traité réaffirme (voir art. 47) pourrait être assurée par la combinaison de l'héritage de l'« acquis communautaire »<sup>7</sup> avec ses institutions les plus efficaces.

Tandis que l'application des institutions réformées de l'Union à l'acquis communautaire offrirait la solution la plus simple au problème de l'élimination des barrières et autres distorsions à l'intérieur de l'Union, les rédacteurs du Traité du Parlement européen ont ressenti la nécessité d'aller plus loin pour s'assurer que ce soit réalisé complètement et sans trop de délai. Ils sont donc allés au-delà de l'acquis communautaire dans leurs articles 47-49, sur la liberté de circulation, la politique de la concurrence et « le rapprochement des législations relatives aux entreprises et des législations fiscales ».

Ainsi non seulement l'article 47 stipule-t-il une compétence exclusive de l'Union pour « achever, garantir et développer la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux » à l'intérieur du territoire de l'Union, mais elle poursuit et demande à l'autorité législative de l'Union d'établir « des programmes et des calendriers précis et contraignants » pour le processus de libéralisation, et

<sup>7</sup> L'article 7 du projet de Traité stipule que « l'Union fait sien l'acquis communautaire », et poursuit en spécifiant : « les clauses des traités établissant les Communautés européennes et des conventions et protocoles qui s'y réfèrent » et « les actes des Communautés européennes, ainsi que les mesures adoptées dans le contexte du Système monétaire européen et la Coopération politique européenne », dans la mesure où celles-ci ne sont pas amendées par ou incompatibles avec le projet de Traité, ou amendées ou remplacées en accord avec les procédures inscrites dans le projet de Traité.

de fixer des périodes de deux ans pour assurer la libre circulation des hommes et des marchandises, de cinq ans pour les services et de dix ans pour les capitaux. A l'évidence les réticences dont certains gouvernements ont fait preuve pour accepter le libre mouvement des services et des capitaux, par exemple, ont conduit les rédacteurs à se douter que même les plus simples et efficaces des institutions qu'ils proposent pourraient bien ne pas atteindre les résultats désirés sans les obligations détaillées du Traité.

Une fois encore, plutôt que de s'en remettre aux institutions de l'Union pour poursuivre une politique de concurrence telle qu'elle est définie dans les articles 85 et 86 du Traité de Rome, le projet de Traité dans son article 48 donne à l'Union « la compétence exclusive pour achever et développer la politique de concurrence au niveau de l'Union », établissant un « régime d'autorisation des concentrations d'entreprises » basé sur l'article 66 du Traité de la C.E.E. et « la nécessité d'interdire toute discrimination entre les entreprises publiques et privées ».

De façon à renforcer les dispositions du Traité de Rome pour éliminer les distorsions fiscales et légales du Marché commun, l'article 49 du projet de Traité demande à l'Union de « se rapprocher des dispositions législatives réglementaires administratives qui se rapportent aux entreprises... dans la mesure où de telles dispositions ont une incidence directe sur une action commune de l'Union et d'« opérer le rapprochement des législations fiscales » dans toute la mesure où cela est nécessaire pour l'intégration économique à l'intérieur de l'Union. Mais si le souhait des rédacteurs de balayer les toiles d'araignées bureaucratiques qui défigurent le Marché commun était incontestablement de bon sens, il faudrait aussi ne pas oublier que certaines des différences juridiques, administratives et fiscales parmi les pays membres reflètent une diversité sociale ou culturelle qu'il serait imprudent ou même impossible d'éliminer. Ainsi des équilibres différents d'impôts directs et indirects à Aberdeen et à Palerme peuvent venir de différences bien ancrées dans les attitudes à l'égard de l'État ou à l'égard de son rôle en relation avec la justice sociale ; les buts, les procédures et les compétences d'une Union européenne ont besoin d'être définis suivant des lignes qui tiennent suffisamment compte de telles distinctions. Nous reviendrons sur la question de savoir si le projet de Traité pourrait être amélioré sur ces points.

#### *Commerce extérieur*

La politique de commerce extérieur (ou politique commerciale commune, comme le dit le jargon de la Communauté) est le succès le plus frappant de la politique de la Communauté. Sur d'autres ter-

rains essentiels des relations internationales, tels que la monnaie et la défense, la Communauté reste un nain politique dans ses relations avec les États-Unis. Dans les négociations commerciales, au contraire, la C.E.E. a montré, peu de temps après la mise en application du Traité de Rome, qu'elle était devenue l'égale des États-Unis. Cela fut mis en évidence quand le président Kennedy mit en route le « Kennedy round » des négociations tarifaires au sein du G.A.T.T., en réponse à l'émergence de cette nouvelle puissance commerciale avec son tarif extérieur commun ; la situation n'a pas changé, depuis lors, dans les négociations commerciales.

La différence entre avant et après l'établissement de la Communauté économique européenne fut précisément la création du tarif communautaire commun qui empêcha les gouvernements membres d'effectuer des accords nationaux séparés avec leurs partenaires commerciaux sur la base de tarifs nationaux séparés. La puissance d'un instrument de politique commune n'aurait pas pu être démontrée de façon plus convaincante. Cependant, bien que les institutions de la C.E.E. aient — encore que de façon pesante et avec une douloureuse lenteur — réussi à utiliser cet instrument dans les négociations tarifaires, elles n'ont qu'un triste bilan dans la création de nouveaux instruments communs. La même force centrifuge des systèmes bureaucratiques et politiques nationaux des États-membres qui se trouvait à la source de leur incapacité à rassembler leur pouvoir de négociation quand ils avaient encore des tarifs séparés, a sapé leurs bonnes intentions pour créer d'autres instruments communs. C'est cette stérilité, dans une période où de nouveaux instruments apparaissent si nécessaires pour gérer l'économie interdépendante de la Communauté et pour défendre ses intérêts face à un monde extérieur très dur qui a conduit les architectes du projet de Traité à donner tellement d'importance aux procédures institutionnelles qui supprimeront les blocages actuels, non seulement en vue d'une utilisation efficace des instruments existants mais aussi en vue de l'établissement de nouveaux instruments.

Ainsi la brève clause du projet de Traité pour la politique de commerce extérieur est beaucoup plus efficace que sa brièveté ne pourrait le laisser croire. « Dans le domaine de la politique commerciale, l'Union dispose d'une compétence exclusive » (art. 64.2) ; cela donne aux institutions de l'Union, qui ont beaucoup plus de pouvoir de décision que celles de la Communauté, le pouvoir d'utiliser aussi bien les déjà substantiels instruments de politique commerciale de la C.E.E. que de nouveaux instruments rendus de plus en plus nécessaires par l'importance des influences non-tarifaires sur le commerce international.

### *La politique structurelle*

La Communauté n'est pas sans compétence pour faire une politique structurelle et créer des instruments pour la mettre en œuvre. Sa politique agricole est fameuse, ou notoire, suivant le point de vue. Le Traité de Rome contenait plus d'articles sur les transports que sur l'agriculture, mais sans effet équivalent ; la C.E.C.A. prévoit une politique structurelle pour le charbon et l'Euratom pour l'énergie atomique. La Communauté possède aussi plusieurs instruments de politique industrielle.

Historiquement, la protection a été l'instrument de politique industrielle de base pour la plupart des pays ; l'efficacité du tarif commun de la C.E.E. ainsi que les façons dont le projet de Traité le renforcerait ont déjà été décrites. En dépit de son inachèvement, le développement du marché intérieur de la C.E.E. a été l'un des actes les plus importants de la politique industrielle de ce siècle ; les efforts vigoureux et continus de la Communauté pour réaliser un marché unique et libre restent au centre des politiques industrielles. Le projet de Traité, comme nous l'avons vu, équipe l'Union pour assurer un dénouement victorieux à ces efforts.

Les subventions ont récemment concurrencé sérieusement la primauté de la protection traditionnelle dans le domaine de la politique structurelle. La C.E.E. dispose d'un « éventail de fonds de financement »<sup>8</sup> qui peuvent être utilisés pour sa politique industrielle, y compris le Fonds social — argent recueilli en vertu du Traité établissant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, le Fonds de Développement régional, la Banque d'Investissement européen et la « facilité Ortoli » par laquelle la C.E.E. peut se procurer des capitaux pour financer des projets d'investissements. Mais « l'un dans l'autre, les fonds financiers de la Communauté sont d'importance modeste »<sup>9</sup>. L'une des mesures économiques les plus importantes contenues dans le projet de Traité est le pouvoir que donnent les articles 71-2 à l'Union de créer autant de recettes pour le budget européen que ses institutions pourraient le décider par des procédures de vote majoritaire. L'Union, par conséquent, ne serait pas contrainte comme la Communauté d'utiliser ses instruments financiers pour sa politique industrielle.

<sup>8</sup> JACQUES PELKMANS, *Market integration in the European Community*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1984, p. 275.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 277.

Étant donné la dimension modeste des ressources financières de la Communauté, son principal pouvoir dans le champ des subventions industrielles a été celui, négatif, de contrôler les subventions attribuées par les gouvernements membres (dans le jargon de la Communauté, les aides d'État). En principe le Traité de Rome considère ces dernières comme « incompatibles avec le Marché commun » dans la mesure où elles sont une distorsion ou « menacent de déformer la concurrence en favorisant certaines entreprises ou la production de certaines marchandises », (art. 92). Mais le même article continue et admet que ces subventions puissent être compatibles avec le Marché commun si elles doivent promouvoir le développement de régions à bas niveau de vie ou souffrant de sous-emploi, des projets importants d'intérêt européen commun, ou le développement de certaines activités économiques ou régions, où ceci « n'affecte pas de façon préjudiciable les conditions d'échange dans une mesure défavorable à l'intérêt commun ». Ainsi la Commission de la C.E.E. a-t-elle pu utiliser ses pouvoirs non seulement pour interdire les subventions qui portent préjudice à la concurrence mais aussi pour autoriser celles qui aident à « accélérer les réactions du système d'entreprise privée à de nouveaux investissements et aux opportunités technologiques... et à l'adaptation des industries qui ont besoin de contracter et de redéployer leurs ressources »<sup>10</sup>. Le pouvoir négatif d'interdire les subventions nationales a ainsi été transformé en influence en faveur d'une adaptation positive ; le projet de Traité n'a pas proposé de changement dans les pouvoirs de la Communauté en ce qui concerne les aides d'État, la possibilité pour l'Union de disposer de plus d'argent pour ses propres subventions accroîtrait cependant considérablement sa capacité d'orienter la politique industrielle dans une direction positive.

La politique de la concurrence peut de même être utilisée pour encourager l'adaptation dans des secteurs qui ont besoin de s'adapter par réduction de capacité ; après avoir administré la politique de concurrence sur des principes néo-libéraux assez orthodoxes, dont la législation américaine anti-trust a montré qu'ils peuvent exercer une influence considérable sur la structure industrielle, la Commission a commencé de promouvoir des ajustements dans une branche de l'industrie chimique de cette façon plus positive. Le projet de Traité a, cependant, cherché à renforcer cette ligne d'action en demandant à l'Union de développer sa politique de concurrence « compte tenu des nécessités de la restructuration et du renforcement industriel de

<sup>10</sup> DENNIS SWANN, *Competition and Industrial Policy in the European Community*, Londres, Methuen, 1983, p. 51.

l'Union face aux perturbations profondes que peut provoquer la concurrence internationale » (art. 48).

L'acquis communautaire en ce qui concerne la politique de commerce extérieur, le marché intérieur, les subventions et la politique de la concurrence a été ici passé en revue parce que l'utilisation par les institutions de l'Union des compétences qui font déjà partie du patrimoine serait la contribution la plus importante du projet de Traité à la politique structurelle, du moins si les ressources financières plus importantes impliquées dans les articles 71, 75 et 76 (voir ci-dessous) étaient également prises en compte. On pourrait certes argumenter qu'il n'était pas nécessaire pour le projet de Traité de prévoir de nouvelles dispositions pour la politique structurelle. Mais l'article 53 entre bien, en fait, dans les détails de la politique structurelle ; l'article 58 prévoit des mesures de grande portée sur la politique régionale, tandis que l'article 73 stipule « un système de péréquation financière... pour alléger des déséquilibres économiques excessifs entre les régions ». Sous les deux articles 53 et 58 l'Union reçoit une compétence convergente : c'est-à-dire que « tant que l'Union n'a pas légiféré, les règles nationales restent en vigueur » (art. 12), mais que les États membres ne pourront plus légiférer par la suite.

Pour l'agriculture et la pêche, le projet de Traité demande que l'Union « poursuive une politique destinée à réaliser les objectifs définis » dans l'article 39 du Traité de Rome ; ce n'est guère nécessaire, puisque c'est une partie de l'acquis communautaire dont l'Union hériterait. Pour l'énergie, des objectifs plus ambitieux que ceux que l'on trouve dans les traités établissant la C.E.E. sont spécifiés ; ils comprennent non seulement la sécurité des approvisionnements, la stabilité du marché et une harmonisation de la politique des prix, mais aussi « le développement des énergies alternatives et renouvelables... des normes techniques communes en matière d'efficacité, de sécurité et de protection des populations et de l'environnement, et... l'exploitation des sources européennes d'énergie ». La politique structurelle implicite dans de tels objectifs, de plus, devra s'appliquer à toutes les sources d'énergie, tandis que les traités existants ne prévoient d'objectifs structurels spécifiques que pour le charbon et l'énergie atomique. Le Parlement européen, nettement handicapé par la politique énergétique faible et partielle de la Communauté, donnerait à l'Union la capacité de se doter d'une politique énergétique forte et globale.

Pour les transports le projet de Traité réitère l'objectif, déjà clairement exprimé dans le Traité de Rome, qui est de mettre fin aux distorsions et discriminations, et ajoute l'objectif important de créer « un réseau de transports adapté aux besoins européens ». L'objectif

d'établir « un réseau de télécommunications aux normes communes » ouvre également des perspectives nouvelles et significatives.

Pour l'industrie et pour la recherche et le développement le projet de Traité n'insiste pas sur la définition de buts particuliers mais donne à l'Union le pouvoir de coordonner les actions des États membres. Dans le cas de la recherche et du développement cela prend la forme, grosse de conséquences, d'une Union « coordonnant et orientant les actions nationales », ce qui pourrait être interprété comme ouvrant la porte du contrôle par l'Union non seulement des détails des politiques des gouvernements membres, mais même, suivant l'interprétation du mot « nationales », des activités de recherche et de développement jusqu'ici indépendantes des gouvernements à l'intérieur des États membres. Le projet de Traité donne également pouvoir à l'Union de « donner son appui financier aux recherches communes... et... entreprendre des recherches dans ses propres établissements », deux activités que la Communauté exerce déjà dans la limite de ses ressources actuelles.

Dans le domaine de l'industrie, le contrôle de l'Union est limité « aux politiques des États membres dans les branches industrielles particulièrement importantes pour la sécurité politique et économique de l'Union. Pour les autres branches industrielles l'acquis communautaire avec un plus grand pouvoir financier de l'Union est, pense-t-on, et sans doute à juste titre, capable de fournir une ouverture suffisante pour la politique industrielle de l'Union. Là où « la sécurité politique et économique » sont en jeu on pourrait trouver légitime que l'Union morde plus profondément sur la compétence des États membres, ceci dépendant peut-être de la manière plus ou moins large dont une telle sécurité est définie.

#### *La politique monétaire et la politique économique générale*

La plus importante des dispositions du projet de Traité sur le terrain de la politique économique générale, en fait la clé de toutes ses propositions économiques, se trouve dans l'article 52, qui donne à l'Union la compétence « pour réaliser une Union monétaire » complète. Tous les États membres doivent faire partie du Système monétaire européen ; le F.M.E. (Fonds monétaire européen) doit être établi (d'après l'article 33) avec « l'autonomie nécessaire pour garantir la stabilité monétaire » ; « une partie » des réserves des États membres doivent être transférées au F.M.E. ; l'ECU (European Currency Unit) doit devenir une monnaie de réserve et un moyen de paiement et l'Union doit en promouvoir une utilisation plus large. Plus généralement, l'Union doit établir « les modalités et les étapes de la réalisation de l'union monétaire ». Dans les cinq premières années, les

chefs de gouvernement au Conseil européen peuvent suspendre ces lois monétaires, mais par la suite il n'y aura pas d'obstacle à l'établissement par l'Union des institutions d'une union monétaire du type défini par le rapport Werner.

Cet article, avec les institutions plus efficaces de l'Union, suffit pour transférer des États membres à l'Union le pouvoir de mener la politique économique générale. Le projet de Traité ajoute à cela, cependant, une compétence concurrente pour l'Union « en ce qui concerne la politique monétaire et la politique du crédit européennes, notamment afin de coordonner le recours au marché des capitaux par la création d'un comité européen du marché des capitaux ainsi que d'une autorité européenne de contrôle des banques ». La compétence en matière de politique monétaire et de crédit paraît, quoi qu'il en soit, implicite dans l'article 52. Mais les termes « coordonnant le recours au marché des capitaux » pourraient être interprétés comme requérant une forme de contrôle direct sur les marchés de capitaux, plutôt que l'établissement d'un cadre régulateur qui était probablement l'intention de départ.

Une partie de l'article 50, qui donne à l'Union une compétence concurrente « en matière de politique de conjoncture en vue de faciliter notamment la coordination des politiques économiques en son sein », semble également redondante à la lumière de l'article 52 ; car en même temps que l'établissement progressif de l'union monétaire, la responsabilité de la politique monétaire passe inévitablement à l'Union. L'article 50, cependant, semble donner à l'Union le pouvoir de contrôler les budgets à l'intérieur des États membres, qui constituent l'autre instrument principal des politiques économiques et conjoncturelles. Les lois de l'Union doivent établir les principes sur la base desquels « la Commission définit les orientations et les objectifs auxquels doit être soumise l'action des États membres » et « les conditions dans lesquelles la Commission veille à la conformité des mesures prises par les États membres aux objectifs qu'elle a définis ». Ceci peut évoquer le spectre d'un gouvernement de l'Union qui traite les budgets intérieurs des États membres comme le gouvernement britannique a traité les budgets locaux à l'intérieur du Royaume-Uni — contre le principe de toutes les fédérations démocratiques, qui maintiennent les budgets d'États à l'abri du contrôle fédéral.

L'argument en faveur du contrôle de l'Union sur les budgets des États membres est que, tandis que dans la plupart des fédérations le budget fédéral est plus important que ceux des États, l'Union démarquerait avec un budget qui représenterait quelque 2 % des dépenses publiques des pays membres dans leur ensemble. Le budget de l'Union aurait par conséquent peu de poids par rapport aux budgets des États

et aux budgets locaux comme instrument conjoncturel ou de politique économique générale. Cet argument fut mis en avant au temps du rapport Werner, qui de la même façon proposait le contrôle de la Communauté sur les budgets des États membres, spécifiant « les recettes et les dépenses globales, la répartition de ces dernières entre investissement et consommation et le sens et l'ampleur du solde »<sup>11</sup>. Mais au moment où ce rapport fut rédigé, la confiance dans l'efficacité de la gestion de la demande par les manipulations fiscales était plus grande qu'elle ne l'est maintenant ; le groupe Werner était, comme nous l'avons vu, remarquablement peu soucieux des implications politiques de ses propositions. Même si la manipulation fiscale apporte une grosse contribution à une gestion efficace de la demande (ce qui peut encore être le cas, en dépit du scepticisme actuel) cela devrait être opposé aux conséquences politiques d'une si lourde charge de centralisation dans une Union qui aura besoin de susciter de la vitalité politique non seulement au centre mais aussi à l'intérieur des États membres. La fiscalité et les dépenses publiques sont parmi les instruments principaux de la politique sociale aussi bien que de la politique économique, et la démocratie ne peut pas s'épanouir vraiment sans les contrôler. Il en découle que, tandis que les institutions de l'Union contrôlent le budget de l'Union, le contrôle du budget des États reste du domaine des États. Cet argument concernant la structure politique devrait du moins être pesé avec soin par rapport au cas du contrôle de la politique économique générale par l'Union. Ce serait surprenant si le résultat était de donner à l'Union un pouvoir sur les budgets des États, peut-être au-delà du droit de fixer ses limites supérieures et inférieures pour l'équilibre du budget là où il y aurait une forte évidence de cette nécessité pour la stabilité économique de l'Union.

Quel que soit le résultat en ce qui concerne le contrôle de l'Union sur les budgets des États membres, son droit « d'utiliser les mécanismes budgétaires et financiers de l'Union à des fins conjoncturelles » (art. 50.4) ou à des fins de politique économique plus généralement peut difficilement être contesté. Bien que le point de départ soit le tout petit budget de la C.E.E., le projet de Traité ne fixe pas de limite aux recettes qui pourraient être perçues par l'Union ; les procédures législatives que le Traité envisage seraient susceptibles de produire à terme un budget substantiellement plus important. Nous avons suggéré plus haut que ce serait la plus importante contribution du Traité au déploiement d'instruments de politique structurelle ; on peut en

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 19.

fait considérer le budget, avec l'union monétaire et l'utilisation effective du patrimoine de la Communauté par les institutions réformées, comme le triptyque essentiel de l'union économique qui naîtrait du Traité.

### *Le Budget de l'Union*

L'insistance communautaire sur des « ressources propres » pour la C.E.E. n'est pas un dogme vide mais une nécessité pratique si la Communauté doit exister comme une entité effective. L'efficacité d'un instrument commun a été démontrée antérieurement dans le cas du tarif extérieur. La Communauté, de même, ne pourrait pas réaliser grand chose si elle était incapable de payer pour des activités spécifiques, sans accord unanime entre les gouvernements pour lever les impôts nécessaires. Cela explique pourquoi le projet de Traité ouvre sa section sur le budget en annonçant carrément que « l'Union dispose de finances propres » et qu'elles « seront gérées par ses institutions » sur la base d'un budget adapté par « le Parlement européen et le conseil de l'Union » (art. 70).

Le projet de Traité prévoit ensuite des mesures pour un contrôle régulier et efficace du budget. Toute dépense doit être « soumise à la même procédure budgétaire » et il doit y avoir un rapport annuel au Parlement et au Conseil sur « l'efficacité des actions entreprises » (art. 72). Il doit y avoir un programme pluriannuel pour les recettes et les dépenses, révisé annuellement et « servant de base à la préparation du budget » ; la Commission doit faire un rapport sur « le partage entre l'Union et les États membres des responsabilités relatives à la réalisation des actions communes et des charges financières qui en résultent » (art. 74). Le budget doit « prévoir et autoriser toutes les recettes et dépenses de l'Union pour chaque année civile » ; le budget « doit être voté en équilibre », bien que ceci permette « d'emprunter et de prêter » aussi bien que de lever des recettes ; les crédits sont spécialisés par chaque chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination » (art. 75). Ce budget doit être « exécuté par la Commission » (art. 78), qui devra soumettre annuellement au Parlement et au Conseil « le compte de gestion » (art. 80), celui-ci étant vérifié ainsi que « l'exécution du budget » par la Cour des Comptes (art. 79). Finalement « le Parlement décide d'accorder, de différer ou de refuser la décharge » (art. 81).

Le budget auquel toutes ces procédures réglementaires doivent s'appliquer sera déclaré adopté par le président du Parlement après qu'il aura été approuvé par l'autorité budgétaire, c'est-à-dire suivant des relations de procédures complexes entre le Parlement et le Conseil de l'Union stipulées dans l'article 76. Ces relations sont tout à

fait similaires à celles auxquelles on a recours dans l'élaboration des lois. Dans le cas peu probable où le Conseil et le Parlement acceptent, par des majorités simples (une majorité des voix pondérées obtenue au Conseil et des voix au Parlement) le budget proposé par la Commission, ou si le Conseil et le Parlement sont d'accord par des majorités simples sur les mêmes amendements, auxquels la Commission n'est pas opposée, le budget sera adopté. Plus vraisemblablement la Commission et le Parlement seraient d'accord sur un budget amendé par le Parlement (le Parlement devant voter à une majorité absolue de tous ses membres pour amender tout amendement proposé par le Conseil) auquel cas il serait adopté, à moins qu'une majorité qualifiée du Conseil (pour une seconde lecture du budget, les trois cinquièmes des votes pondérés et une majorité des représentations des États membres) ne soit contre. Présenté d'une autre façon, un budget approuvé par le Parlement et la Commission sera adopté même si seulement deux cinquièmes plus une voix des votes pondérés obtenus au Conseil et une minorité des représentations sont en sa faveur.

Cette procédure a été décrite assez en détail à cause du caractère quelle donne à la question du volume du budget de l'Union. L'Union « peut modifier par loi organique la nature ou l'assiette des recettes existantes ou en créer de nouvelles » (art. 71). Une loi organique peut être faite, si le Parlement et la Commission en sont d'accord, avec seulement un tiers plus une des voix pondérées au Conseil (art. 38). Bien qu'une majorité qualifiée au Parlement (une majorité de tous ses membres et des deux tiers des votes) soit également requise dans ces circonstances, il ne paraît pas improbable que l'Union puisse se doter d'une base fiscale qui permettrait de lever des recettes substantielles. Les sommes qui seraient produites à partir de cette base fiscale seraient décidées suivant la procédure esquissée ci-dessus, exigeant seulement une majorité simple ou une majorité absolue au Parlement et les deux cinquièmes plus une des voix au Conseil.

Il ne devrait pas y avoir beaucoup de difficulté, avec ces procédures, pour réunir l'argent nécessaire au financement des politiques décidées par les institutions de l'Union : un net contraste avec la précarité du budget actuel de la Communauté. Et ceci a une grande portée dans une période où, en dépit des réductions des dépenses publiques, le budget joue un si grand rôle dans la politique économique et sociale. Le problème pourrait être cependant que, s'il y avait des majorités centralisatrices à la Commission et au Parlement, les procédures pourraient conduire à pousser le budget de l'Union vers des niveaux qui seraient des contraintes difficilement acceptables pour le potentiel budgétaire des États membres, et par conséquent pour leur vie politique.



Ce que serait une juste division des revenus et des dépenses entre l'Union et les États est une question à laquelle on pourrait apporter bien des réponses suivant le poids donné à une variété de valeurs politiques, économiques et sociales. Le rapport MacDougall à la Commission<sup>12</sup> suggérerait qu'un budget « pré-fédéral » concentré sur l'emploi, les politiques régionales, structurelles et cycliques, pourrait comprendre 2-2 1/2 % du produit intérieur brut de la Communauté pour s'élever à peut-être 5-7 %. Quelle que soit la juste division, il y a aussi la question des arrangements budgétaires qui seraient acceptables pour les Parlements des pays membres qui auraient à ratifier le projet de Traité ; il semble douteux qu'une procédure qui donne si peu de poids aux représentations des États membres, tout en n'offrant aucune limite aux dimensions du budget qui pourrait être déterminé par des majorités au Parlement européen et à la Commission puisse être acceptable pour ces Parlements, en particulier le britannique et l'Allemand qui ont déjà une assez forte prévention contre l'impact des budgets européens sur leurs pays.

#### *L'Union économique et les États membres*

La question d'une juste division des pouvoirs entre l'Union et les États, et la question qui s'y trouve liée, bien que moins noble, de l'acceptabilité du projet de Traité pour les parlements des États membres se présente en fonction non seulement du budget de l'Union mais aussi des propositions du Traité pour l'Union économique dans son ensemble.

L'auteur, en tout cas, applaudit à la détermination du Parlement européen de voir s'établir une véritable union économique pour fournir un cadre dans lequel l'économie européenne pourrait réaliser tout son potentiel, au lieu de traîner derrière le Japon et les États-Unis comme la Communauté le fait en ce moment. Le projet de Traité contient les éléments essentiels d'un tel cadre, en particulier l'Union monétaire, un budget adéquat de l'Union et le patrimoine de la Communauté qui seront gouvernés par des institutions dont les blocages actuels auront été éliminés.

Au-delà de ces éléments essentiels, cependant, les auteurs du Traité sont peut-être allés trop loin vers la centralisation ou l'uniformité. Le potentiel pour rendre la fiscalité uniforme chez les États membres, pour accroître le volume du budget de l'Union au-delà de limites raisonnables, pour contrôler les budgets ou la recherche et le déve-

<sup>12</sup> *The Role of Public Finance in the European Communities (Mac Dougall Report)*, Bruxelles, Commission de la C.E.E., avril 1977.

loppement à l'intérieur des États membres a déjà été mentionné. Dans chaque cas, il serait possible de prévoir un contre-poids en amendant le projet de Traité : exclure les impôts personnels directs de l'harmonisation, par exemple, fixer un maximum (disons 5 % du P.I.B. de l'Union) au-dessus duquel le budget de l'Union ne pourrait pas être augmenté sans amendement du Traité, ne donner à l'Union aucun pouvoir d'intervention dans les budgets des États membres ou d'interdiction de recherche et de développement dans ces États.

Le projet de Traité pourrait très bien être amélioré par de tels amendements spécifiques. En même temps l'adaptabilité est un grand mérite dans une constitution (ce que serait en effet le projet de Traité pour l'Union européenne) et cela signifie qu'il faut s'en remettre autant que possible à des dispositions plus générales pour sauvegarder l'autonomie des États membres contre des forces centralisatrices à l'excès.

Le projet de Traité contient déjà le principe de « subsidiarité », par lequel « l'Union n'agit que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises en commun, de manière plus efficace que par les États membres œuvrant séparément » (art. 12). Ce principe pourrait devenir une sauvegarde plus effective contre une centralisation abusive s'il était prévu que les tâches en question ne seraient pas en elles-mêmes excessivement centralistes (exemple : l'harmonisation des impôts au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire aux échanges équilibrés entre les États membres).

L'empiètement du pouvoir central dans la régulation des activités économiques a été limité dans une certaine mesure aux États-Unis par la garantie constitutionnelle qu'aucune personne ne peut être privée « de la vie, de la liberté, de la propriété sans juste processus de la loi » ; un but similaire a été atteint dans la Constitution canadienne, en excluant la législation centrale sur le commerce et les échanges « là où elle est en conflit avec la propriété et les droits civiques dans une province ». Mais dans chaque cas il y a eu « une grande incertitude sur les pouvoirs respectifs du gouvernement général et des gouvernements d'États à cause du langage conflictuel et ambigu qui a été adopté »<sup>13</sup>. Le projet de Traité invoque les droits dérivés des constitutions des États membres, de la Convention européenne pour la Protection des Droits de l'Homme et les libertés fondamentales et la Charte sociale européenne (art. 4) ; et il vaudrait la peine de considérer si la façon dont cela est fait pourrait éviter certaines des incertitudes qui sont apparues au Canada et aux U.S.A.

<sup>13</sup> K.C. WHEARE, *Federal Government*, Londres, Oxford University Press, 1951 (première édition en 1946), p. 149.

La procédure qui permettrait aux lois de l'Union, y compris le budget, d'être votées avec le soutien d'une simple minorité des États membres et de leur vote pondéré pourrait faire basculer trop lourdement la législation de l'Union au détriment du pouvoir et de l'ouverture politique des États membres. Ce serait une sauvegarde contre cela, et de plus dans le droit fil des constitutions d'autres unions, que d'exiger au moins une majorité des représentations des États pour toute législation, et une majorité qualifiée pour les lois organiques plus fondamentales. Des amendements comme ces derniers au projet de Traité pourraient à la fois assurer une meilleure distribution du pouvoir entre l'Union et les États, et par conséquent, amener les États à le ratifier plus volontiers. Il serait aussi avisé de considérer les problèmes particuliers qui pourraient se poser pour des États membres dont le soutien est indispensable si l'Union européenne suivant les lignes envisagées dans le projet de Traité doit devenir une réalité. En Grande-Bretagne, et peut-être en France, les doutes sur la structure politique sont susceptibles d'être plus importants ; nous allons considérer ici les doutes économiques qui pourraient bien prédominer en Allemagne.

Les Allemands qui ont souffert de deux hyper-inflations en ce siècle sont particulièrement susceptibles de craindre une récurrence de la maladie ; ils ont peur qu'une union monétaire avec des voisins plus inflationnistes ne les tire à nouveau dans cette direction. Ils ont également une conscience aiguë d'être les « payeurs » de la Communauté et sont peu enclins à s'exposer à de plus lourdes contributions nettes au budget. Ils sont aussi conscients des mérites de l'Union politique telle que le projet de Traité la dessine, mais ils pourraient avoir besoin d'être rassurés avant de s'engager irrévocablement dans l'unité monétaire et une procédure budgétaire qui pourrait entraîner une participation financière beaucoup plus grande. De telles assurances pourraient peut-être être offertes par une procédure qui avait été conçue dans le traité de Rome, où la transition du premier au second stade avait été rendue conditionnelle à « la constatation que l'essentiel des objectifs spécifiquement fixés par le présent Traité pour la première étape a été effectivement atteint » (art. 83). Ici les objectifs en question pourraient être la stabilité monétaire assurée et une distribution équitable des coûts et des bénéfices budgétaires.

Le Parlement européen, dans sa résolution sur le projet de Traité établissant l'Union européenne a déclaré son désir « de tenir compte des positions et observations recueillies auprès des parlements nationaux »<sup>14</sup> en ce qui concerne le projet. On aura clairement montré

<sup>14</sup> Parlement européen, *projet de Traité établissant l'Union européenne*, février 1984.

dans ce qui précède que les dispositions pour l'union économique peuvent être améliorées en cours de route et que divers points non essentiels pourraient être abandonnés. Mais il reste le danger qu'au cours des discussions politiques la vision d'une union économique effective puisse se perdre. Plutôt que d'aboutir à des compromis sur l'essentiel, le Parlement européen devrait conserver au centre de son projet des points tels que la monnaie commune, un budget adéquat et des institutions efficaces. Ce n'est qu'ainsi qu'il pourra aider à persuader les États membres, sinon maintenant, du moins à un stade ultérieur, d'accepter ce qui est nécessaire pour l'avenir économique de l'Europe.

## LA NAISSANCE DE FEDERAL UNION

*Federal Union a été un enfant des années trente. Il est né dans un monde tellement différent de celui d'aujourd'hui que — afin d'expliquer comment il a pu naître, atteindre le succès qu'il a connu puis, en tant qu'organisation, disparaître — je dois décrire comment ce monde était perçu par ceux d'entre nous qui le créèrent.*

*Les deux super-puissances qui dominent le monde d'aujourd'hui étaient alors hors-course. Toutes deux s'étaient retirées après la grande guerre, comme on l'appelait alors, derrière leurs frontières. Les nations qui constituent aujourd'hui le tiers-monde étaient des colonies bâillonnées. Quatre nations européennes avaient effectivement le pouvoir de maintenir la paix ou de déclencher une autre guerre mondiale. Ceux qui avaient survécu à ce massacre misérable et pourtant héroïque ou qui, comme nous, avaient grandi dans l'après-guerre, avaient cru que cette guerre devait réellement être celle qui mettrait fin à toutes les autres et avaient placé leur confiance dans la Société des Nations. Nous la considérions presque comme un mémorial sacré à nos pères, à nos frères, à nos amis. Déjà, dès le milieu des années trente, nous l'avions vue sabotée par ces quatre nations. Certains, comme Churchill, virent que la guerre était inévitable. La plupart, comme c'est le cas aujourd'hui pour la guerre nucléaire, ne pouvait croire, quoique puisse dire Hitler, que quelqu'un pourrait provoquer une autre guerre. Un fort sentiment de culpabilité, provoqué par la conviction que le Traité de Versailles avait été profondément injuste, fit excuser l'occupation de la Rhénanie et de l'Autriche. D'autres virent Hitler et Mussolini comme un rempart contre le communisme. Et pourtant, au fil des mois et des années, l'on se rapprochait toujours plus de la*

*guerre. Personne ne la voulait et pourtant il ne semblait y avoir aucun remède. C'est dans cette atmosphère que fut conçu Federal Union.*

*Derek Rawnsley et moi avons été ensemble à Eton et Oxford et, malgré cela, ne nous étions pas bien connus. Après Oxford nous nous trouvâmes tous deux à nous occuper de relations publiques pour des compagnies pétrolières — dans mon cas comme préparation à une carrière politique. Nous prîmes l'habitude de déjeuner ensemble environ une fois par semaine ; lorsque Derek quitta son travail pour lancer deux entreprises pour son propre compte, il commença d'amener avec lui trois ou quatre de ses collègues. Ces déjeuners étaient absolument informels et l'on n'y parlait pas nécessairement de politique. Mais nous avions tous dans les vingt ans ; nous ressentions tous les événements de la même manière et la situation internationale se profilait inévitablement toujours plus grave. Pourquoi, nous demandions-nous, la Société des Nations avait-elle échoué ? La réponse était trop facile : car ses États membres l'avaient laissé tomber — mais ne l'auraient-ils pas toujours fait ? Nous découvrîmes que nous n'avions plus aucune confiance, lorsque des intérêts nationaux étaient en jeu, en des gentlemen agreements, traités, alliances, déclarations ou pactes solennels. Nous conclûmes que ce qui était nécessaire c'était non pas une Société mais une assemblée élue par le peuple des États membres, qui puisse non seulement prendre des décisions pour le compte de tous mais qui ait également le pouvoir de les rendre effectives. Je ne me souviens pas que le mot de fédération ait jamais été prononcé.*

*Telle était notre position lors de la crise de Munich. Un jour, en plein milieu de celle-ci, Derek m'appela. « Nous devons faire quelque chose » me dit-il. Si j'abandonnais mon travail, il m'accueillerait dans ses bureaux et nous pourrions créer une organisation. C'est ainsi que je me retrouvai avec une table, une chaise, un téléphone et un lot de feuilles blanches dans un salon 18<sup>e</sup>, qui serait autrement resté vide, au 44 Gordon Square.*

*Notre première tâche fut de mettre par écrit ce que nous propositions réellement et de voir ce que les autres en pensaient. C'est alors que nous fûmes présentés à Patrick Ransome. Il avait un peu plus de trente ans ; il avait étudié le droit international à Cambridge avec le professeur Lauterpacht puis était allé à la London School of Economics où il avait travaillé avec Harold Laski. Tragiquement, il était gravement paralysé de naissance et avait toujours vécu dans un fauteuil roulant ; il avait cependant une vive intelligence et était un agréable débattre. Il avait la possibilité de nous consacrer son temps et contribua à la formulation de nos idées grâce à une connaissance des institutions fédérales que ni Derek ni moi-même ne possédions.*

*Tandis que nous discussions tous les trois des différents projets*

que j'avais préparés, j'enquêtais sur toutes les organisations pour la paix que je pouvais trouver. Grosso modo, il y en avait deux d'une certaine importance. La première était la League of Nations Union (Union pour la société des Nations), emplie de gens influents et très bien organisée avec des sections dans tout le pays, mais maintenant, me semblait-il, démoralisée ; l'autre était la Peace Pledge Union (Union pour l'engagement pour la Paix), dont les membres avaient souscrit un engagement de ne jamais prendre part à une guerre et s'opposaient à la S.D.N. sur la question des sanctions militaires ainsi qu'à nos propres propositions dans la mesure où la fédération aurait été armée. En dehors de ces deux organisations, il y en avait une multitude de petites qui allait de celles raisonnablement sensées mais confortablement inefficaces à une frange de fous, chacun de ceux-ci ayant son propre remède à tous les maux du monde. Le National Peace Council (Conseil national pour la Paix), en tant qu'organisation qui les regroupait toutes, cherchait à les chapeauter ; mais il ne pouvait qu'adopter des résolutions et envoyer à la presse des lettres accompagnées de longues listes de signatures, mais rédigées avec tant de prudence afin de masquer les différences inconciliables entre la L.N.U. et la P.P.U. qu'elles n'en avaient aucun poids.

Il nous semblait clair qu'une nouvelle organisation était nécessaire. Nous avions maintenant adopté une déclaration reprenant l'ensemble de nos propositions ; nous en envoyâmes des exemplaires à tous ceux de nos amis dont nous pensions qu'ils pourraient être intéressés en les invitant à un débat. Nous achetâmes un tonneau de bière et environ quatre-vingts personnes vinrent. Elles nous donnèrent leur appui enthousiaste pour continuer et assez d'argent pour éditer une brochure.

Nous rédigeâmes à nouveau notre mémorandum en lui donnant la forme d'un opuscule, nous changeâmes le nom sous lequel il avait été conçu de Pax Union en Federal Union et le fîmes imprimer. Après quoi je sélectionnai dans un annuaire environ 500 noms de personnalités s'intéressant aux questions internationales et écrivis à chacune d'elles une lettre personnelle, accompagnée d'un exemplaire de notre brochure, invitant ceux qui seraient intéressés à nous écrire à Gordon Square. La réponse fut extrêmement encourageante et en mars 1939 un petit groupe se réunit pour décider que faire à la suite. Il était composé de Barbara Wootton, alors professeur de sciences sociales à l'Université de Londres et aujourd'hui Baronne Wootton et vice-présidente de la Chambre des Lords ; Kingsley Martin, directeur du New Statesman, hebdomadaire de gauche très lu ; Wickham Steed, ancien directeur du Times ; Lionel Curtis et Lord Lothian, depuis longtemps promoteurs de l'idée d'une fédération du Commonwealth britannique.

Il fut convenu que je rédigerais une Déclaration d'intentions d'une page pour laquelle chacun des participants rechercherait des signatures — elles pourraient être utilisées pour montrer un appui à nos objectifs mais pas nécessairement une adhésion formelle à notre organisation. Dans le même temps, Patrick Ransome et moi-même continuâmes à pressentir ceux qui avaient répondu à ma lettre et à la brochure. C'est alors, tandis que nous parlions avec Harold Butler, directeur de l'Organisation internationale du Travail (ou qui venait juste de s'en retirer), que nous eûmes connaissance de la publication imminente de Union Now de Clarence Streit.

Nous commençâmes alors à rechercher l'appui de l'opinion publique en envoyant des lettres à la presse. La réaction fut une fois encore surprenante. Il était clair que nous avions exprimé ce que beaucoup de gens, et de jeunes en particulier, pensaient. Les lettres et l'argent affluèrent. Certains demandèrent à venir travailler pour nous et nous engageâmes du personnel ; d'autres nous demandèrent ce qu'ils pouvaient faire et nous leur suggérâmes de faire ce que nous avions fait nous-mêmes : inviter quelques amis, écrire à la presse locale, organiser un débat public et monter une section. Nous publiâmes de nouvelles brochures, préparâmes des notes pour les orateurs éventuels, des projets de lettre qu'ils pourraient envoyer à la presse. Nous lançâmes Federal Union News que je fis éditer comme hebdomadaire. W.B. Curry écrivit The case for Federal Union qui fut publié par Penguins en format de poche et devint un best-seller.

Le printemps et l'été 1939 furent tumultueux. En sus du volume toujours croissant de correspondance, je fus appelé à parler dans les réunions qui se tenaient en tous points du pays, parfois dans des domiciles privés pour les sections nouvellement créées, plus souvent devant de larges auditoriums dans des lieux publics. Nous formâmes un groupe d'orateurs et il y avait chaque matin sur mon bureau une pile de nouvelles coupures de presse. Lorsque la guerre finit par éclater, en septembre, mais sans que tombent de bombes, la vie en Grande-Bretagne redevint normale — à l'exception du black-out — et l'organisation continua de se développer ; elle eut jusqu'à deux cents sections actives, les réunions publiques augmentèrent en nombre, culminant en une réunion de masse à Queens Hall — quasiment la dernière qui ait été tenue avant sa destruction par les bombes.

La guerre amena un avantage important à Federal Union. Derek Rawnsley avait étudié à l'University College d'Oxford dont le recteur était Sir William Beveridge. Celui-ci avait été ministre des munitions durant la Grande Guerre et devait être l'auteur du rapport sur lequel furent fondés les services sociaux britanniques après la seconde guerre mondiale. Derek l'avait approché dès le début pour qu'il nous aide ;

*William Beveridge le lui avait promis dans le cas où la guerre éclaterait. Il tint cette promesse. Un institut indépendant de recherches fut fondé avec Patrick Ransome comme secrétaire et William Beveridge comme directeur. Des groupes de spécialistes furent convoqués et il fut décidé de publier une série d'opuscules sur le fédéralisme. Lord Lothian avait déjà écrit une brochure ; d'autres suivirent. Beveridge en écrivait lui-même une, suggérant pour commencer une fédération des démocraties d'Europe occidentale ; Barbara Wootton écrivit, elle, sur la fédération et le socialisme ; H.N. Brailsford sur les discussions qui avaient eu cours durant la Grande Guerre ; l'économiste J.E. Meade sur les problèmes économiques de la fédération ; le professeur Ivor Jennings sur les problèmes juridiques et Lord Lugard sur ses conséquences sur les populations coloniales ; le professeur K.C. Wheare sur les questions constitutionnelles.*

*Lorsque la France capitula et que commença le bombardement de l'Angleterre, il devint de plus en plus difficile de se réunir étant donné qu'un nombre toujours plus important de nos membres était appelé pour le service militaire ou d'autres services. Mes défauts en tant qu'administrateur avaient été largement responsables d'une crise financière et, bien que nous nous en soyons sortis, je compris qu'il était temps de démissionner de mon poste de secrétaire général ; cette décision était renforcée par le fait qu'étant moi-même objecteur de conscience, l'on aurait pu croire que le mouvement était pacifiste. R.W.G. Mackey me remplaça. Il était juriste et avait écrit The Federation of Europe. Il était également un excellent administrateur. Mais trop nombreux étaient ceux occupés par le service de la guerre pour qu'une organisation populaire soit possible. Federal Union News, notre hebdomadaire, cessa sa publication et les sections locales se désagrégèrent. Notre institut de recherches devint Federal Trust, ce qu'il est encore à ce jour. Derek Rawnsley avait été tué. Nous pouvions, je pense, affirmer avoir parlé au nom d'une part importante de notre génération — la grande majorité de nos membres avait pris part à la Grande Guerre ou avait comme nous-mêmes grandi dans les années qui l'avaient suivie — et avoir introduit l'idée fédérale dans le débat sur le cadre politique institutionnel de l'après-guerre. Mais notre insuccès à réaliser notre objectif et à nous imposer comme les successeurs de la League of Nations Union était dû à un certain nombre de causes.*

*Notre première brochure ne comprenait pas de proposition pour une fédération de pays déterminés : elle proposait seulement une union volontaire d'États démocratiques comme premier noyau pour un développement ultérieur. Comme je l'ai déjà dit, l'Europe, pour nous, possédait les clefs de la guerre et de la paix et nous pensions seulement aux démocraties européennes. Notre espoir était que l'idée aurait attiré en Allemagne et en Italie un nombre suffisant de per-*

*sonnes pour permettre à ces deux pays de nous rejoindre à un moment donné. Avant d'avoir eu le temps d'établir ce concept nous fûmes dépassés par la grande publicité qu'obtint « Union Now » de Clarence Streit. Il était bien connu en tant que responsable des questions de politique étrangère au New York Times ; son livre était un plaidoyer clair et énergique en faveur d'une fédération de dix-sept pays, parmi lesquels les États-Unis. Il contribuait de manière très valable à soutenir la thèse de la fédération contre la thèse de la Ligue ; mais, comme proposition politique, il sembla, aux deux ou trois d'entre nous qui avions créé Federal Union, assez irréaliste, et à Patrick Ransome et à moi-même, certainement indésirable : nous étions européens. Durant des siècles l'Angleterre n'avait pas su si elle faisait ou non partie de l'Europe et l'effet du livre de Streit fut d'amener à Federal Union un grand nombre de membres qui préféraient l'idée d'une union anglo-américaine à celle d'une union européenne dont la Grande-Bretagne aurait fait partie.*

*Il y eut d'autres raisons. Une caractéristique importante des lettres que nous recevions et dont les auteurs se joignent à nous, était le nombre de ceux qui disaient que notre brochure avait exprimé ce qu'eux-mêmes pensaient depuis longtemps. Mais il s'avéra ensuite que nombre d'entre eux appartenaient à différentes écoles de pensée. Beaucoup avaient été influencés par des philosophes comme Bertrand Russell et H.G. Wells qui avaient clairement diagnostiqué les maux de la souveraineté nationale mais n'avaient fait aucun effort pour rapprocher leur diagnostic du contexte politique du moment. Leurs disciples étaient souvent des idéalistes rêvant de quelque utopique gouvernement mondial et considéraient tout projet plus limité comme pis qu'inutile. Il y en avait d'autres comme Brailsford, Kingsley Martin, Leonard Woolf qui avaient appartenu à l'Union of Democratic Control (Union pour le Contrôle démocratique) durant la Première Guerre mondiale (ou qui avaient subi son influence) qui avait affronté le problème de comment assurer le vote à la majorité dans les assemblées internationales. Lionel Curtis avait toujours quelques disciples à Chartham House qui pensaient en termes de fédération de l'Empire. A l'origine, Lord Lothian était l'un de ceux-ci, mais sa pensée s'était spécialement portée sur le problème européen de la pacification de l'Allemagne en satisfaisant à des demandes qui, à son avis, étaient rendues raisonnables par les injustices contenues dans le Traité de Versailles. Bien qu'après Munich il ait réalisé qu'il n'était pas possible d'incliner Hitler vers la paix, il était toujours considéré comme un conciliateur et restait suspect, pour cette raison, même après sa nomination comme ambassadeur britannique aux États-Unis. Il accueillit avec intérêt le livre de Streit mais il est impossible de dire à quoi il aurait consacré son esprit agile s'il avait vécu plus longtemps et avait*

*pu assister au règlement qui suivit la guerre.*

*Donc, bien que nous ayons été d'accord sur le fait que la souveraineté nationale devait laisser la place à la fédération, il demeurait de larges points de désaccord entre les membres de Federal Union sur la question des nations que nous devions proposer comme membres de la fédération. Le dernier opuscule que je devais rédiger pour Federal Union cherchait, en quelque sorte, à résumer les idées du mouvement. Il fut écrit alors que les Anglais évacuaient Dunkerque et publié pratiquement au moment de l'offre désespérée faite par Churchill d'union avec la France. La brochure avait pour titre How we shall win. Elle était basée sur la constatation que la conquête nazie de la Hollande avait été largement facilitée par leur « cinquième colonne ». Elle contenait en outre une dénonciation des buts de la guerre aux fins d'appeler les peuples d'Europe à s'unir dans un mouvement de résistance qui aurait débouché sur une fédération démocratique.*

*Churchill, toutefois, insista de manière tenace et jusqu'au dernier moment pour une capitulation sans conditions ; et à la fin de la guerre l'Europe ne possédait plus les clefs de la paix du monde. Le règlement européen était devenu un aspect du règlement mondial ; la dépendance de l'Europe vis-à-vis des États-Unis pour sa reconstruction fit que l'exigence de son indépendance semblait moins importante.*

*Les Nations unies échouèrent encore plus vite et de manière plus honteuse que la Société des Nations dans leur rôle de maintien de la paix. Une fois encore une assemblée de nations indépendantes avait dégénéré en une lutte pour le pouvoir entre les nations les plus fortes, tandis que les plus faibles s'alignaient d'un côté ou de l'autre. Les arguments en faveur d'une fédération européenne sont aujourd'hui les arguments pour l'indépendance de l'Europe ; pour une voix distincte de l'Europe dans le développement de nos relations étrangères, de nos affaires et de nos finances ; et pour montrer ce que nous entendons par le mot « démocratie ».*

*Je suis désolé si ce récit de la brève mais intense vie de Federal Union peut paraître inutilement personnel. Derek Rawnsley et Patrick Ransome sont morts, je suis donc le seul survivant. Il est incontestable que nous avons eu beaucoup de publicité pendant quelques années ; il est possible que ce soit elle qui ait amené, comme nous le savons aujourd'hui, le ministère britannique des Affaires étrangères à travailler sur notre idée ; l'on peut soutenir que s'il n'y avait eu ni cette publicité ni le travail du Foreign Office, Churchill n'aurait pas suggéré l'union avec la France. Mais en Angleterre aujourd'hui, à l'exception de quelques citoyens âgés qui y ont joué un rôle, Federal Union est totalement oublié ; l'offre d'union de Churchill est vue*

*non comme la voie immanquablement logique et concrète pour quelques nations qui se préparaient à travailler ensemble mais comme un effort désespéré pour empêcher la flotte française de tomber entre les mains des nazis.*

*Pour l'importance que cela peut avoir, je dois dire qu'à mon avis, si la cause de la fédération européenne devient une proposition sérieuse, les Anglais se trouveront devant le même dilemme que celui dans lequel le livre de Clarence Streit, Union Now, plaça Federal Union. Nous, Britanniques, sommes-nous européens ou sommes-nous partie prenante d'un monde anglophone à part ?*

Charles Kimber

## IDENTITÉ TERRITORIALE ET DÉMOCRATIE

*Il s'est développé au début des années 70 une littérature qui se consacre à l'étude des phénomènes politiques dans une optique territoriale. L'intérêt croissant pour ce type de recherches est lié à l'intensification de l'internationalisation des économies, des informations, et des modes de vie. Il s'agit en effet d'une tendance qui, arrachant aux centres traditionnels de la vie politique, économique et culturelle nationale l'importance prépondérante qu'ils avaient jusqu'à ces dernières décennies, a permis la récupération d'identités territoriales estompées, a encouragé l'émergence de toutes sortes de revendications périphériques face aux régions centrales et, d'une manière générale, a rendu plus visible la différenciation complexe territoriale de ce que, dans l'optique traditionnelle, on a tendance à présenter comme « la » réalité politique, économique et culturelle nationale.*

*La voie ainsi choisie tend à prendre dans les préoccupations des sociologues, politologues, économistes et historiens, la place qu'occupaient voici peu, sous l'influence d'une culture marxiste attachée au cadre de l'État-national et traditionnellement insensible aux problèmes du territoire, les recherches axées sur les problèmes liés à la stratification sociale.*

*Et voici que vient se greffer sur cette prospective un volume récent, dont la préparation a été dirigée par le regretté Stein Rokkan, un des pionniers de ce genre de recherches, et par Derek W. Urwin, The politics of territorial identity. Studies in European Regionalism, Sage Publications, Londres — Beverly Hills - New Delhi, 1982, 438 pages. Il*

convient de signaler tout particulièrement deux des essais de cet ouvrage : Urwin y développe une vaste analyse des rapports entre politique et structure territoriale en Grande-Bretagne et en Allemagne. Ces deux textes fournissent des éléments de réflexion d'un grand intérêt, même si l'absence d'une prospective globale leur interdit d'être plus que des éléments d'une série inorganisée de suggestions détachées.

Les faits rassemblés par Urwin mettent principalement en évidence, dans l'histoire des deux pays, l'aspect territorial de la dialectique entre partis. En Grande-Bretagne, une longue histoire unitaire a produit une société homogène du point de vue territorial. L'opposition des Whigs et des Tories, puis des Libéraux et des Conservateurs tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, n'était pas qu'un reflet des oppositions de classe entre l'aristocratie terrienne et le grand capital d'un côté, gentry, petite et moyenne bourgeoisies (auxquelles s'adjoint comme force d'appoint, avant le développement du Labour Party, la classe ouvrière) de l'autre. C'était aussi l'expression des tensions entre le centre et la périphérie. En effet, le noyau de la base électorale des conservateurs se trouvait dans les régions centrales de l'Angleterre proprement dite, ils représentaient leurs intérêts ; les libéraux, eux, étaient surtout présents en Écosse, au Pays de Galles et dans les régions périphériques d'Angleterre, et ils étaient les porte-parole de leurs instances.

Ainsi donc, sur la base des données fournies par Urwin, on peut affirmer que la ligne de division entre classes comme critère décisif d'appartenance politique des citoyens du Royaume-Uni n'a vraiment pris un caractère exclusif qu'au début de la quatrième décennie de ce siècle, lorsque le parti travailliste a définitivement supplanté le parti libéral comme second pôle de la vie politique britannique. C'est à cette date que la home rule cessa d'être un des thèmes principaux du débat politique et que, du coup, le système des partis prit une dimension vraiment nationale (aidé en cela par l'accès à l'indépendance de la République d'Irlande).

Urwin parvient à des résultats à peu près semblables en examinant l'histoire d'Allemagne dans une perspective territoriale. Ici aussi, et de façon plus évidente encore qu'en Grande-Bretagne, jusqu'à la prise du pouvoir par Hitler, le système des partis (à l'exception partielle du parti social-démocrate) s'est caractérisé par un haut niveau de ségrégation territoriale (même si l'adoption de la proportionnelle sous la République de Weimar, accordant à toutes les formations politiques la possibilité de se présenter aux élections avec une chance de succès même dans les régions où elles étaient fortement minoritaires, a favorisé le développement d'un système national de partis). Ainsi l'Allemagne a-t-elle finalement eu besoin d'Hitler pour affirmer son unité.

L'analyse d'Urwin est intéressante et utile parce qu'elle démontre que l'histoire de la formation des peuples nationaux au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> a été beaucoup plus lente et tourmentée qu'on ne le pense généralement et que la tension entre le centre et la périphérie, moins évidente certes que la lutte des classes — à laquelle, par ailleurs, elle est liée de façon indissociable — a joué un rôle de première grandeur dans la dialectique politico-sociale des États d'Europe occidentale depuis le début de la révolution industrielle. En réalité, sous cet éclairage, le fondement sociologique des nations apparaît comme plus récent et moins solide qu'une approche qui s'en tiendrait à l'histoire des idées ou s'inspirerait d'une politique marxiste ne pourrait le laisser supposer.

Ces deux essais d'Urwin mettent également en lumière les intéressantes différences que l'histoire des deux pays — toujours considérée sous l'angle de la dimension territoriale de la politique — présente au cours de ces dernières décennies. La Grande-Bretagne a vu la naissance, en des formes qui ne sont plus médiatisées par les partis nationaux, d'une tension entre le centre et la périphérie, alors que la République fédérale d'Allemagne a été le seul grand pays d'Europe d'où ces tensions ont été presque totalement absentes. Cela est certainement dû en partie à la séparation de la Prusse, mais aussi, et dans une plus large mesure, au fait qu'en Allemagne fédérale l'homogénéité des conditions de vie s'est combinée dans tout le pays avec un niveau élevé de décentralisation territoriale et institutionnelle qui a permis aux particularismes traditionnels de s'exprimer dans le cadre local et régional au lieu de se rabattre sur le cadre national, mettant en danger son unité. On peut en tirer la conclusion apparemment paradoxale que, dans une situation de crise des pouvoirs nationaux, les tendances à mettre en question l'unité de la nation sont d'autant plus fortes que la structure de l'État est plus centralisée.

\* \* \*

Il est certain que l'Allemagne présente également un paysage ethnique assez homogène. On pourrait invoquer cet élément comme explication de l'absence actuelle de poussées séparatistes en R.F.A. Mais à ce point le problème de la nature de l'ethnicité se pose. C'est à lui que tentent d'apporter une réponse Jaroslav Krejci et Vitezslav Velimsky avec leur ouvrage *Ethnic and Political Nations in Europe*, Croom Helm, Londres, 1981, 279 pages. On y voit émerger une fois encore la vanité de toute tentative de définir en termes objectifs un fait qui est avant tout idéologique.

Les auteurs prennent comme critères de classification des ethnies le territoire, la situation politique, (le fait d'être ou non unis en un État, et en quel type d'État), l'histoire, la culture, la langue, et la



consciousness, entendue comme un sentiment générique d'appartenance ethnique ou politique. Les résultats de cette classification sont largement arbitraires, même si l'analyse proposée par les auteurs est riche de motifs d'intérêt. Krejci et Velimsky répertorient en Europe soixante-treize ethnies, mais le lecteur en retire l'impression qu'on pourrait en trouver la moitié ou le double avec le même degré de fiabilité. Le fait qu'aucune ethnie n'a de limites physiques nettes, selon aucun des critères indiqués, que toutes pourraient être considérées comme formant partie d'ethnies plus vastes et que chacune pourrait être subdivisée en ethnies plus petites. Ce même élément, la conscience d'appartenir à un groupe défini, fournit un élément d'analyse d'une extrême fragilité : il suffit de penser au nombre élevé de communautés auxquelles chacun d'entre nous est conscient d'appartenir. La vérité est que le sentiment d'identification territoriale ou d'appartenance à une communauté varie en fonction du contexte politico-institutionnel dans lequel il est appelé à se manifester. C'est ainsi que l'on peut voir prévaloir, selon les circonstances, le sentiment d'appartenance à sa ville, sa région ou sa nation sans que par ailleurs aucune de ces entités n'ait de limites clairement définies, si ce n'est celles — artificielles — tracées une fois de plus par la politique.

\* \* \*

Il semble que l'on pourrait conclure que tous les symboles d'identification ethnique se retrouvent à leur plus haut degré d'expression au centre du territoire qu'on convient de faire coïncider avec l'ethnie en question, alors que leur présence devient de plus en plus évanescence au fur et à mesure qu'on passe du centre à la périphérie. C'est bien là la raison des crises d'identité dont souffrent structurellement, au sein du cadre national, les régions excentriques. A ce sujet, il n'est pas inintéressant de lire l'essai de Solange Gras publié dans le recueil déjà cité de Rokkan et Urwin, qui s'intéresse à la situation de l'Alsace, une région qui s'est toujours trouvée contrainte, depuis la Révolution française, à s'identifier alternativement à la nation française ou à la nation allemande, bien qu'ayant profondément conscience de n'appartenir ni à l'une ni à l'autre. D'où le sentiment permanent de frustration culturelle, dont elle émerge lentement depuis quelques décennies, grâce à l'approfondissement du processus d'intégration européenne.

C'est en effet ce processus d'intégration européenne qui a transformé quelques-unes des régions périphériques des États nationaux (en particulier celles qui touchent à d'autres États de la Communauté) de régions économiquement abandonnées, culturellement aliénées et même politiquement opprimées qu'elles étaient, à l'état de zones-charnières dans les rapports inter-communautaires. Ainsi sont nés dans

quelques zones frontalières cruciales des cas intéressants de transfrontier regions, à l'étude desquels est consacré un recueil d'essais réunis par Malcolm Anderson sous le titre de Frontier Regions in Western Europe, Londres, Frank Cass, 1983, 135 pages.

La réussite du Marché commun a ôté quelque importance aux centres traditionnels des pouvoirs nationaux et déplacé le barycentre politique, économique et culturel de la vie européenne vers l'historique Lotharingie, c'est-à-dire vers le centre géographique de la Communauté. Il en est découlé pour plusieurs zones géographiques de dimensions variées (la Rhénanie, l'arc alpin, la région de Bâle, celle d'Aix-la-Chapelle, etc.) la nécessité d'organiser les rapports à cheval sur les frontières selon de nouveaux schémas. Cela a fait émerger la conscience du fait que les besoins de la programmation imposent la création de régions par-dessus les frontières nationales : il s'agit de régions qui présentent déjà leur propre identité culturelle qui ne s'identifie avec celle d'aucune des nations dont elles font partie et dont elles ne peuvent commencer à prendre conscience qu'aujourd'hui grâce au relâchement de l'imperméabilité des frontières. Elles abandonnent peu à peu leur rôle de zones périphériques pour prendre celui de nouveaux centres de vie politique, économique et culturelle.

Il s'agit par ailleurs d'un processus qui ne pourra aboutir avant que l'Europe ne parvienne à se donner une structure institutionnelle fédérale. Actuellement, les transfrontier regions sont plutôt la marque d'un problème en suspens que l'ébauche d'une solution. En effet, l'exigence d'une programmation par-dessus les frontières est encore étouffée par la tendance naturelle des gouvernements nationaux à traiter ce genre de problèmes comme des problèmes de politique extérieure et la bonne volonté des administrations locales de chaque côté des frontières ne peut compenser l'absence d'un mécanisme de formation de la volonté politique sur l'ensemble du territoire ni surmonter les obstacles dus à l'existence de fait de systèmes juridiques, administratifs et fiscaux divers.

Le caractère particulièrement sensible qu'ont pris les zones-charnières de plusieurs États d'Europe occidentale pose également le problème intéressant de la capacité d'une structure fédérale classique à en valoriser la fonction. L'épisode complexe de la séparation du canton du Jura du canton de Berne au sein de la Confédération helvétique est la preuve que le problème des tensions entre le centre et la périphérie (cf. l'intéressant essai de David B. Campbell dans l'ouvrage de Rokkan et Urwin) peut se manifester aussi dans le cadre d'un système fédéral. La meilleure façon de faire face au problème est en réalité de structurer le système fédéral à divers niveaux de gouvernement définis de telle façon qu'une même zone géographique soit tou-



jours périphérique par rapport à un niveau et centrale par rapport à un autre. Cela implique évidemment que les divers niveaux de gouvernement ne soient pas contenus les uns dans les autres, mais qu'ils se recoupent.

\* \* \*

On peut trouver d'utiles indications relatives aux institutions dans une prospective plus proche — mais toujours dans une optique territoriale — dans le bel essai du politologue américain Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New-Haven and London, Yale University Press, 1984, XV + 229 pages. Lijphart a recours à un critère d'analyse qui me semble particulièrement intéressant pour une classification des démocraties : la polarité entre ce qu'il appelle *Westminster model* et *Consensus model of democracy*. Le *Westminster model*, qui trouve son expression constitutionnelle la plus pure en Grande-Bretagne, ou plus encore en Nouvelle-Zélande, présente entre autres caractéristiques essentielles la tendance au bipartisme, la concentration du pouvoir exécutif pour la durée d'une législature entre les mains d'un seul parti, une forte domination de l'exécutif sur le Parlement, la tendance au monocaméralisme, l'existence d'une ligne unique d'opposition entre les partis (entre droite et gauche sur une thématique essentiellement économique et sociale), l'adoption du scrutin uninominal majoritaire pour l'élection des députés au Parlement. Le *Consensus model* présente les caractéristiques opposées : gouvernements de coalition, prédominance du législatif sur l'exécutif, bicaméralisme équilibré et représentation des minorités, pluripartisme et caractère multidimensionnel (donc également religieux, ethnique, etc., en plus de socio-économique) des lignes de clivage entre les partis, recours à des systèmes électoraux fondés sur la proportionnelle).

Lijphart rappelle que les deux modèles se présentent rarement dans la réalité sous leur forme pure. Quoi qu'il en soit, l'indication qui ressort clairement de son analyse est la corrélation existante entre la prédominance du *westminster model* et le degré d'homogénéité de la société. D'autre part, la plus grande ou plus faible homogénéité de la société dans une démocratie avancée contemporaine — au sein de laquelle la dialectique entre les classes ne met plus en jeu les fondements du consensus — présente de toute façon une dimension territoriale. Les caractéristiques du *westminster model* sont d'autant plus présentes dans un pays que le consensus sur les règles fondamentales de la vie en commun et sur la légitimité de la communauté politique y est élevé. Et c'est bien ce consensus, c'est-à-dire la garantie que la dialectique entre les partis ne touchera plus les racines profondes de l'identification politique et culturelle des citoyens, et que par consé-

quent les décisions du gouvernement, quel qu'il soit, ne seront plus à quelque niveau que ce soit inacceptables pour une partie de la société, qui constitue le fondement sociologique de la traditionnelle capacité de décision du gouvernement britannique.

A l'inverse, dans les sociétés peu homogènes, le consensus doit être créé par les institutions. Cela signifie évidemment que le consensus model — qui parvient à une efficacité de décision bien moindre — n'est pas le produit de l'ignorance des constituants, mais un système de gouvernement qui, sous ses diverses formes, est le seul apte à éviter que les tensions existantes dans une société fortement hétérogène puisse exploser en ne disposant pas des canaux nécessaires à son expression politique.

L'analyse de Lijphart fait justice de nombreuses sottises qui ont été proférées aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement européen à l'occasion du débat qui a précédé l'approbation du projet de Traité. Un grand nombre de personnes, transférant à la Communauté, avec une scholastique mécanique, les problèmes des états membres ou plutôt de quelques-uns d'entre eux, avaient alors comme principale préoccupation de placer le futur gouvernement européen à l'abri des caprices du Parlement et de l'instabilité des majorités ; ils regardaient donc avec méfiance toute formule institutionnelle qui aurait permis au Parlement d'exercer un contrôle efficace sur l'exécutif. Il s'agit là, du reste, d'une position qui a laissé une trace dans le texte même qu'a adopté le Parlement : en fait une des dispositions les plus discutables qu'il contient (et qui ne fait que confirmer une disposition qui figurait déjà dans les traités de Rome) établit que la censure envers la Commission ne peut être votée par le Parlement qu'à une majorité des deux tiers.

La réalité est que l'Union prévue par le projet de Traité s'encadre très clairement dans le *Consensus model of democracy*. Cela signifie que le devoir primordial des institutions pour parvenir à leur consolidation et progresser dans la voie de l'unité politique est de mobiliser et de réunir autour de soi tout le consensus potentiel disponible dans une société — telle la société européenne — fortement différenciée du point de vue territorial. Cela fait que l'exigence de représentativité des institutions (dans le cadre, bien sûr, d'un système prévoyant l'existence d'un gouvernement doté de pouvoirs réels) est plus importante que celle de leur efficacité, ou, pour être plus précis, que l'efficacité dépend de la représentativité.

Tout cela signifie un gouvernement dans lequel la grande majorité des Européens de tous les États membres et d'un grand nombre de tendances politiques variées puisse se reconnaître. Cela signifie également que ce gouvernement doit être strictement contrôlé par un

*Parlement élu sur la base de la proportionnelle : ce Parlement qui est et qui reste, en tant que détenteur de la légitimité que lui a conférée le suffrage universel, le moteur du processus d'unification.*

Francesco Rossolillo

## LA GRANDE-BRETAGNE ET LA COMMUNAUTÉ : UN DÉBAT OUVERT

*Alors que le processus de l'édification de l'Union Européenne, à la suite de l'approbation par le Parlement de Strasbourg du projet de Traité, est entré dans la phase de collaboration intergouvernementale avec les travaux du comité Dooge, on a une fois encore l'impression que la Grande-Bretagne pourrait jouer un rôle de frein important en ce sens que, pour obtenir l'accord des Anglais, il semble inévitable de diluer de façon significative le contenu novateur du projet, au risque de perdre ainsi le minimum politico-institutionnel indispensable pour garantir à la Communauté une capacité effective à gouverner l'économie européenne.*

*Il convient cependant de se rappeler que dans le passé les choses se sont souvent déroulées différemment. Sans remonter à l'entre deux guerres — lorsque le groupe Federal Union représentait l'avant-garde fédéraliste<sup>1</sup> — ni même au second après-guerre, pendant la phase de politique américaine d'unité européenne, l'élément de l'autonomie fut mis en avant par Churchill lui-même, qui parla à cette époque au nom de l'Europe et alla jusqu'à lancer l'idée d'une armée européenne, garante en somme d'un certain esprit européen face à des décisions politiques prises hors d'Europe, en Amérique du Nord. Mais par la suite, dans la seconde phase du processus, lorsque se posa le problème de l'intégration de l'Allemagne dans le système de l'unité atlantique et de l'unité européenne, et que la C.E.C.A. et la C.E.D. furent proposées à la Grande-Bretagne qui s'était tenue à l'écart du jeu tout au long de la phase précédente, cette dernière refusa de se soumettre aux liens supranationaux trop contraignants, et le début*

<sup>1</sup> A ce sujet, cf. dans le présent numéro, C. KIMBER, *La naissance de Federal Union*.

*de l'unification économique effective eut lieu sans la participation des Anglais. Par la suite encore, après l'entrée tardive de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, elle s'avéra incapable de retrouver la position de leader qu'elle avait occupée jadis.*

*Aussi est-il très important que dans cette phase, décisive pour le rôle que la Grande-Bretagne pourra jouer prochainement en Europe, aient paru deux ouvrages, Britain and the E.E.C., de Roy Jenkins, et Britain within the European Community: the way forward, de A. El-Agraa, qui ouvrent un débat de fond sur l'adhésion anglaise à la Communauté et les raisons qui pourraient expliquer l'attitude réticente de l'opinion publique et de la classe politique de ce pays<sup>2</sup>.*

*Northedge met ainsi en évidence cinq facteurs qui peuvent justifier cette attitude : « En premier lieu, pendant deux siècles au moins, la Grande-Bretagne a été la puissance maritime par excellence, capable de protéger son immense empire et son commerce international avec une flotte qui était l'égale jusqu'en 1921 de l'ensemble des deux autres flottes les plus puissantes. Puissance navale et commerciale de premier rang, la Grande-Bretagne avait des intérêts trop étendus pour être confinés à la seule Europe (...). En second lieu, de mémoire d'homme, le gouvernement de Westminster a toujours œuvré pour la division, et non pour l'unité de l'Europe. La politique anglaise traditionnelle vis-à-vis de l'Europe, tout à fait naturelle pour une petite île à l'écart d'un continent turbulent, était l'équilibre des puissances, autrement dit l'organisation des coalitions internationales contre l'État le plus menaçant du moment, la France de Louis XIV et de Napoléon, l'Allemagne du Kaiser et d'Hitler. L'unification de l'Europe ne pouvait être un projet cher au cœur des Anglais, dès lors qu'une Europe unie aurait été à même de désarmer ses forces terrestres pour investir les économies ainsi réalisées dans la puissance maritime, mettant de la sorte en danger l'indépendance de la Grande-Bretagne (...). Le fait que depuis 1918 la plupart des projets d'unification européenne aient vu le jour en France représente une troisième raison pour expliquer le manque d'enthousiasme des Anglais à ce sujet (...). En quatrième lieu, la Grande-Bretagne a élaboré à la fin de la Seconde Guerre mondiale un programme de reconstruction sociale et économique (...). La reconstruction impliquait la création d'un nouveau système de services sociaux pour protéger les sans-emploi, les malades et d'une manière générale ceux qui étaient faibles dans la*

<sup>2</sup> Cf. R. JENKINS, *Britain and the E.E.C.*, Macmillan, Londres, 1983 et A.M. EL-AGRAA, *Britain within the European Community: the Way Forward*, Macmillan, Londres, 1983.

société ; cela impliquait en outre la garantie du plein emploi et le passage au domaine public de secteurs clés de l'économie pour réaliser ces objectifs (...). Enfin, il restait le problème de la souveraineté. Les Anglais ont eu plus de peine que la plupart des autres peuples à accepter que la souveraineté puisse être divisée, en gardant une partie pour la patrie et en transférant le reste à Bruxelles ou ailleurs »<sup>3</sup>.

Le rôle particulier de l'Angleterre a été souligné en particulier par Dehio<sup>4</sup> qui a mis en évidence comment l'histoire du système européen des États, de Charles-Quint à la Seconde Guerre mondiale, s'est caractérisée par une alternance continue de phases d'équilibre ou de tentatives d'hégémonie, toujours déjouées par la coalition des États menacés dans leur indépendance vis-à-vis de la puissance hégémonique. Dans cette coalition, un rôle décisif incombait à l'Angleterre, qui pouvait, en tant que puissance insulaire, assurer sa sécurité absolue en disposant d'une flotte adéquate, sans être forcée à recourir à une armée permanente ni à la centralisation administrative — principaux instruments de la construction de l'État absolu des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. L'Angleterre a pu ainsi mener à bien la révolution libérale mais, pour ce faire, il lui a fallu se battre tour à tour avec les puissances les plus fortes du Continent, en particulier contre la France.

Pour ce qui est du quatrième motif suggéré par Northedge, il est bien vrai que, en Grande-Bretagne, dans l'immédiat après-guerre, la construction du Welfare State est allée plus vite que sur le Continent. Il est vrai également que la philosophie qui a inspiré le Traité de Rome est en substance libéraliste. Mais il ne s'ensuit pas nécessairement que dans le cadre de l'Union européenne en projet on doive forcément niveler vers le bas les conquêtes sociales déjà réalisées dans un des États membres. En réalité, avec la construction de l'Union européenne, dotée de pouvoirs efficaces dans le domaine économique et monétaire, on créera une situation totalement inédite parmi les États modernes, dans la mesure où les politiques caractéristiques du Welfare State — santé, prise en charge des sans-emploi, des personnes âgées et des invalides, éducation — resteront de la compétence des niveaux inférieurs du gouvernement (des États membres), alors que l'Union aurait la possibilité de définir les lignes générales de la politique économique (le plan européen de développement) et de mettre en œuvre une redistribution des ressources afin d'égaliser les condi-

<sup>3</sup> Cf. F.S. NORTHEDGE, *Britain and the E.E.C.: Past and Present*, in R. JENKINS, *op. cit.*, p. 20.

<sup>4</sup> Cf. L. DEHIO, *Gleichgewicht oder Hegemonie*, Scherpe, Krefeld, 1948.

tions de partage entre les régions. Dans le cadre de l'Union, même des choix différents seraient compatibles pour tout ce qui touche au niveau de protection sociale et, par ailleurs, chaque État devrait financer son propre système avec des impôts nationaux dès lors qu'il ne pourrait plus disposer d'une souveraineté monétaire. Ainsi pourrait-on réaliser un assainissement du Welfare State, qui a connu une dégénérescence dans l'assistance due au fait que la classe politique, pour obtenir davantage de consensus, a pu augmenter les prestations de services publics en recourant au financement monétaire des déficits sans avoir recours à une augmentation des impôts. Et, en même temps, les citoyens de l'Union, voting with the feet<sup>5</sup>, pourraient choisir le pays dont la combinaison de niveaux de prestations sociales et d'impositions correspondrait le mieux à leurs préférences, réalisant ainsi les conditions de concurrence typiques d'un État fédéral.

Enfin, quant au dogme de l'intangibilité de la souveraineté absolue de l'État, il est clair que le problème peut être plus aisément résolu dans les pays où la souveraineté « fut à un moment ou à un autre expropriée pendant la Seconde Guerre mondiale ; une fois que la souveraineté a été perdue, il est moins difficile de se faire à l'idée de la perdre de nouveau. La Grande-Bretagne, au contraire, est restée une virgo intacta tout au long de la Seconde Guerre mondiale »<sup>6</sup>. Voici implicitement mis en évidence ce facteur d'unité de l'Europe qu'Albertini a défini comme « le déclin de la souveraineté nationale »<sup>7</sup> et qui s'exprime dans le fait que les pays européens ne sont plus à même de faire face efficacement aux deux tâches fondamentales de tout État : la promotion du développement économique et la garantie de la sécurité de ses propres citoyens.

En effet, incapables de veiller seuls et autonomes à leur propre sécurité, les États européens s'en sont remis à la protection américaine dans le cadre de l'Alliance atlantique. Mais « les théories positives de l'Alliance démontrent que ses membres ont une forte tendance à limiter l'offre du bien public "défense" dès qu'a été atteint le niveau désirable de production pour le groupe dans son ensemble (du moment que les coûts marginaux pour un pays sont plus élevés que les bénéfices

<sup>5</sup> Cette expression, qui indique que les citoyens peuvent choisir des lieux différents en tenant compte également des choix qui se manifestent par le moyen du budget public, a d'abord été introduite par C.M. TIEBOUT. « A pure theory of local government expenditure », in *Journal of Political Economy*, octobre 1956.

<sup>6</sup> Cf. F.S. NORTHEDGE, *op. cit.*, p. 24.

<sup>7</sup> Cf. M. ALBERTINI *L'integrazione europea e altri saggi*, Il Federalista, Pavia, 1965, p. 89.

ces marginaux pour le pays lui-même). Et pourtant, le modèle reconnaît que les augmentations opportunes du bien public "défense" pourraient être réalisées en substituant une union à l'Alliance. Ainsi est-il possible de demander aux diverses composantes de l'union de contribuer dans la mesure qui s'impose sur la base de leur intérêt commun. Dans le cas de la Communauté européenne, l'analyse implique qu'une politique européenne est le moyen approprié pour obtenir l'objectif d'un niveau optimal de défense européenne »<sup>8</sup>. Sur cette base, Hartley soutient la thèse de l'inefficacité de toute tentative visant à obtenir une structure défensive optimale au niveau européen dans un cadre confédéral. « Sans une agence centrale chargée de prendre les décisions en matière de défense, en tenant compte des exigences de sécurité collective de la Communauté, tout effort de la part de la C.E.E. pour redistribuer les charges militaires modifierait difficilement les motivations pour chacun des pays de choisir la combinaison de dépenses militaires et de forces qui optimise les bénéfices nationaux. » Ainsi ne peut-on progresser que sur la voie de la standardisation des armements, qui d'un côté réduirait le coût de la défense dans une mesure significative (dans une étude citée par Hartley, on estime que le doublement des efforts dans le secteur militaire dans les pays européens s'élèverait à 4,4 milliards de dollars 1975), et d'autre part serait une puissante motivation pour le développement technologique de l'industrie européenne : mais cet objectif lui-même est difficilement réalisable, puisque « les propositions pour le lancement d'une agence centrale pour les commandes publiques dans ce domaine impliquent un degré d'unité politique qui ne sera possible qu'à longue échéance ».

Même si les problèmes de politique extérieure et de défense ne sont pas de la compétence de la Communauté telle qu'elle est définie par les termes du Traité de Rome, il s'est avec le temps développé une coordination de l'activité des pays européens dans ces secteurs au sein de la soi-disant coopération politique. Mais « le système de la coopération politique européenne est encore bien loin de pénétrer dans ce domaine essentiel de la politique étrangère touchant aux problèmes de la défense militaire et de la sécurité »<sup>9</sup>. Plus généralement, comme le note Morgan, « malgré sa définition prétentieuse, la coopération politique reste essentiellement un système de coordi-

<sup>8</sup> Cf. K. HARTLEY, *E. C. Defence Policy*, in A.M. EL-AGRAA, *op. cit.*, p. 306 et s.

<sup>9</sup> Cf. R. MORGAN, *Political Cooperation in Europe*, in R. JENKINS, *op. cit.*, p. 238-240.

nation diplomatique entre les ministres des affaires étrangères de l'Europe occidentale (...) et elle est encore très loin d'atteindre l'objectif ambitieux de la création de l'Union européenne, que les gouvernements de la Communauté se sont fixé dès 1972 ».

Le fait est que l'Union européenne, rendue historiquement possible par le déclin de la souveraineté nationale, n'a toujours pas été réalisée, même si une tentative est actuellement en cours à l'initiative du Parlement européen. Et cette absence d'une Union est le motif de fond pour lequel les politiques que poursuit la Communauté s'avèrent mal adaptées à la promotion du développement économique et l'empêchent de franchir le fossé qui s'élargit sans cesse entre l'Europe, d'une part, et les États-Unis et le Japon de l'autre. Il est donc nécessaire, même en Grande-Bretagne, que ces politiques fassent l'objet de discussions en mettant en évidence aussi bien leurs aspects négatifs que leurs côtés positifs, même si ceux-ci sont trop souvent sous-estimés<sup>10</sup>.

La conclusion générale qui se dégage de ce débat est qu'il faut, même en s'en tenant au seul point de vue des intérêts anglais, développer de nouvelles politiques et renforcer celles qui existent déjà. En effet, « les États membres ne seront pas à même de contrôler la stagflation et de remettre en ordre leur économie en associant la stabilité des prix au plein emploi et à un développement équilibré s'ils ne donnent pas à la Communauté des instruments efficaces, comme un Fonds commun de réserve, et des moyens financiers appropriés pour une politique industrielle commune »<sup>11</sup> : en d'autres termes, il s'agit de mener à bien l'Union économique et monétaire.

La réalisation de cet objectif suppose encore la fondation de l'Union européenne, parce qu'il est impensable que les décisions de grande importance, indispensables pour la réalisation de l'Union économique et monétaire, puissent être prises sans une participation effective des forces politiques et sociales ni une capacité bien adaptée de gouvernement au niveau européen. Il est donc juste qu'en Grande-Bretagne également le débat en cours sur la réforme des politiques communes rejoigne de plus en plus le débat — qui n'est toujours pas complètement ouvert — sur la réforme des institutions. Et c'est à juste titre que Pinder, après avoir rappelé la contribution des fédéralistes

<sup>10</sup> Pour une évaluation efficace et analytique de ces aspects positifs, cf. en particulier A.M. EL-AGRAA, *Has Membership of the E.E.C. been a Disaster for Britain ?*, *op. cit.*, p. 319 et s.

<sup>11</sup> Cf. J. PINDER, *History, Politics and Institutions of the E.C.* in A.M. EL-AGRAA, *op. cit.*, p. 37.

anglais dans les années 40, et souligné qu'une théorie fédéraliste devrait aujourd'hui montrer « quels changements minimaux sont nécessaires aux institutions communautaires pour assurer l'usage adéquat de ces instruments, et dans quelles conditions on peut transférer à la Communauté les instruments et réaliser la réforme des institutions », conclut en affirmant que « l'une de ces conditions est une réflexion en profondeur sur ce thème. On doit espérer que les intellectuels anglais sont capables de rivaliser sous cet angle avec leurs prédécesseurs des années 40 »<sup>12</sup>.

Alberto Majocchi

## Les problèmes de la paix

### LES AVANTAGES DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES MILITAIRES

*La machine de guerre de chaque État s'est accrue démesurément et, en particulier, celle des grandes puissances qui se trouvent à la pointe de l'innovation dans la technologie militaire. Le potentiel des ressources humaines et matérielles destinées à la maintenir et à la développer est énorme, de même que le nombre des hommes employés dans les armées ou dans les activités productrices et commerciales liées aux besoins militaires.*

*Le coût de l'appareil militaire devient de plus en plus absurde et inacceptable si l'on considère les conséquences militaires, sociales et économiques de la course aux armements. Le potentiel nucléaire est en mesure de détruire plusieurs fois la terre entière et, d'autre part, les dépenses militaires apparaissent intolérables si l'on considère qu'elles empêchent de satisfaire les besoins relatifs aux conditions les plus élémentaires de survie (à commencer par les besoins alimentaires) des populations des pays en voie de développement du tiers-monde et ceux relatifs à une amélioration de la qualité de la vie des pays industrialisés.*

*Les chiffres fournis par un ouvrage récent de Wassily Leontief et Faye Duchin (Military Spending, O.U.P., 1983) sont impressionnants : 6 % du volume de la production mondiale est à caractère militaire. En d'autres termes, « les dépenses militaires sont, chaque année, égales à environ un tiers des investissements productifs et des stocks de biens d'équipement » (p. 19). Elles ont aussi « doublé dans le monde entre 1951 et 1970, passant d'environ 100 milliards de dollars U.S.A. à plus de 200 milliards en 1970 en valeur constante » (p. 22)*

<sup>12</sup> Cf. J. PINDER, *The Political Institutions of the E.E.C.: Functions and Future*, in R. JENKINS, *op. cit.*, p. 227.

et, dans les années suivantes, cette croissance s'est poursuivie au même rythme. Par conséquent, si l'on projette dans le futur, les tendances économiques actuelles, en l'an 2000 les dépenses militaires atteindront 646 milliards de dollars.

La production de matériels militaires est, de plus, concentrée dans un petit nombre de pays : en premier lieu aux États-Unis et en Union soviétique, avec leurs alliés de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. En 1957 l'ensemble de ces pays représentait 86 % des dépenses militaires mondiales ; en 1978 ce chiffre est tombé à 71 %. Dans la même période la distribution en pourcentages et par pays de ces dépenses s'est considérablement modifiée : les États-Unis sont descendus de 44,9 à 25,6 %, les pays européens de l'OTAN sont passés de 19,2 à 17,2 % alors que l'Union soviétique est passée de 20,2 à 25,5 % et que les pays du Pacte de Varsovie sont passés de 1,7 à 3,1 %. Les trois groupes de pays dont les dépenses militaires ont augmenté de la façon la plus notable sont le Moyen-Orient, qui est passé de 0,6 à 6,1 %, l'Extrême-Orient (Chine et Japon compris), de 8,2 à 14,4 % et l'Afrique, de 0,2 à 2 %. L'Amérique du Nord et l'Union soviétique ont exporté des quantités d'armes à peu près équivalentes dans les mêmes régions : les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique producteurs de pétrole avant tout, suivis par les alliés européens des super puissances.

Le travail de Leontief se consacre à l'analyse des effets économiques des dépenses militaires. Il montre en particulier qu'une réduction sensible de ces dépenses dans le monde aurait un effet stimulant sur l'économie mondiale en favorisant dans toutes les régions l'augmentation de la production et de la consommation. Ce sont surtout les pays en voie de développement, en particulier les plus pauvres en ressources (les pays arides de l'Afrique, les pays d'Asie à bas revenus et l'Afrique tropicale) qui en tireraient des bénéfices et auraient ainsi la possibilité de réduire leur retard par rapport aux pays industrialisés. En effet, une réduction des dépenses militaires permettrait à ces pays « de remplacer les importations de matériel militaire par des importations de machines industrielles ou de biens d'équipement qui favoriseraient directement leur croissance économique ». Mais les grands pays producteurs de matériels militaires en tireraient aussi bénéfice, si on observe par exemple que la plus importante augmentation de la consommation pro capite immédiatement après les pays arides d'Afrique s'enregistre en Union soviétique et en Europe de l'Est.

En outre, si une part des ressources rendues disponibles par la réduction des dépenses militaires était employée dans l'aide au développement des régions les plus pauvres, il en résulterait non seulement « une expansion de l'économie mondiale » dans son ensemble, mais aussi de la plus grande partie des économies régionales. Les béné-

fices majeurs touchant naturellement les pays en retard, ceux-ci disposeront alors de ressources supplémentaires pour augmenter leurs importations dans le secteur des biens de première nécessité. De plus, la force de travail des pays industrialisés pourrait être employée de manière plus efficace dans la production civile plutôt que dans la production militaire.

Une théorie économique très en vogue lors de la contestation de la jeunesse en 1968, celle de Baran et Sweezy (Monopoly Capital, New York, 1968), avait accrédité la thèse, aujourd'hui encore très courante, selon laquelle seules les dépenses publiques à caractère militaire peuvent permettre au système capitaliste de fonctionner. Ainsi une réduction significative des dépenses militaires aurait un effet dépressif sur l'économie mondiale. En favorisant un haut niveau d'emploi, les dépenses militaires atténueraient les conflits sociaux et finiraient par être acceptées par les forces prolétariennes sur lesquelles devrait précisément se fonder la poussée révolutionnaire.

Le travail de Leontief offre une analyse importante et bien documentée des aspects positifs, en termes de développement de la production, de la consommation et de l'emploi, d'une utilisation alternative des ressources aujourd'hui destinées aux dépenses militaires. Il est en fait facile de prouver qu'un projet d'exploration de l'espace, un programme de recherche pour le développement du tiers-monde, un programme général de restauration et de conservation des centres historiques des villes ou l'amélioration des communications et des transports constitueraient, face aux dépenses militaires, des choix différents et qui pourraient stimuler efficacement le développement économique, garantissant du même coup le plein emploi.

En outre, la théorie de Baran et Sweezy ne permet pas d'expliquer le prodigieux développement du capitalisme japonais, étant donné un budget militaire réduit et une faible production d'armes. Selon les données de Leontief, les pays d'Asie à hauts revenus sont en fait ceux qui, depuis longtemps, dépensent le moins (en termes absolus) pour des achats d'armes par rapport au pourcentage de leur production intérieure brute.

Sur le plan de la méthode, cet ouvrage est surtout caractérisé par l'adoption d'un schéma d'analyse basé sur un modèle de l'économie mondiale, où les économies nationales sont considérées comme des sous-systèmes interdépendants. Une des contributions les plus importantes de Leontief à la théorie économique consiste, en fait, dans l'impulsion décisive qu'il donne au dépassement de la primauté du point de vue national.

L'analyse économétrique de Leontief se fonde sur un modèle de l'économie mondiale, définie comme un système d'éléments inter-

dépendants. Le monde est divisé en quinze régions selon leur niveau de développement économique et les lignes de développement sont analysées à travers les inter-relations existant entre les différents secteurs de production. L'économie mondiale est décrite sur la base des données disponibles depuis 1970, et des mises à jour pour chaque année à peu près jusqu'aux années 80. Sur cette base Leontief a formulé des hypothèses nouvelles au sujet de son développement pour les décennies à venir jusqu'à l'an 2 000. Le but de la recherche est une analyse des conséquences des dépenses militaires pour l'économie mondiale. Le scénario de base s'articule autour de la projection des tendances actuellement en cours. Deux autres hypothèses alternatives sont fondées sur la prévision d'une augmentation des dépenses militaires. Enfin, trois autres hypothèses prévoient une réduction des dépenses militaires.

Grâce à la méthode très élaborée de l'analyse des interdépendances sectorielles (input-output analysis) et à la quantité énorme de données empiriques recueillies et rassemblées, la recherche a permis d'obtenir une connaissance précise de la réalité du moment, en dépit des incertitudes qui peuvent demeurer par suite du secret qui entoure la plupart des données relatives aux dépenses militaires. Toutefois, en ce qui concerne la prévision des tendances futures, celle-ci se limite à formuler des hypothèses sur la base de scénarios qui sont des projections dans le futur, avec quelques variantes, des tendances actuellement dominantes. Les variantes sont présentées comme des développements possibles de l'économie mondiale envisagés par un observateur neutre. Il est évident que les grands changements quantitatifs et l'analyse des conditions qui les rendent possibles sont absents d'une telle perspective. Leontief se limite à illustrer les conséquences positives — d'un point de vue économique et social — de la réduction des dépenses militaires, mais ne s'occupe ni du contexte international qui la rendrait possible, ni des changements dans la direction de la politique mondiale qui sont indispensables pour conduire le monde vers la paix et la justice internationale.

La sécurité est indiscutablement au centre des priorités dans les choix que les États-Unis ont à faire. Et lorsque les tensions internationales sont fortes, comme c'est le cas actuellement, le prix de la sécurité militaire tend à croître. La manière dont les dépenses militaires sont réparties reflète fidèlement le rôle hégémonique qu'exercent les États-Unis et l'Union soviétique sur le reste du monde. Les changements enregistrés dans la distribution des dépenses militaires montrent que les rapports de force entre les superpuissances se sont progressivement déplacés en faveur de l'Union soviétique (tandis qu'en 1957 les dépenses militaires des États-Unis avaient plus que doublé par rapport à celles de l'Union soviétique, aujourd'hui elles sont les

mêmes), que les zones de forte tension internationale sont en augmentation, comme le montre aussi la course aux armements au Moyen-Orient, en Extrême-Orient et en Afrique plus encore qu'en Europe et, enfin, que c'est dans les pays en voie de développement, en Union soviétique et dans les pays de l'Europe de l'Est que le coût social de l'accroissement des dépenses militaires est le plus lourd.

Il faut savoir que la décision d'augmenter ou de diminuer les dépenses militaires est un choix de nature politique et non économique qui concerne la survie des peuples et qui peut imposer des sacrifices qui, dans des temps normaux, sembleraient insoutenables, compte tenu du revenu moyen et du produit intérieur brut. La solution au problème posé, mais non résolu, par Leontief ne se trouve donc pas au niveau de l'évolution du système économique mondial mais au niveau des transformations du système mondial des États.

Le monde a besoin d'un changement dans sa façon d'affronter ses problèmes de défense et de sécurité, qui, malgré le développement des armes nucléaires, continuent aujourd'hui à être résolus en termes de recherche d'équilibre militaire à un niveau toujours plus élevé. Cependant les armes nucléaires, introduites dans le système anarchique des souverainetés nationales, ne sont plus des instruments de défense garantissant la survie de l'État dans sa lutte contre les autres États, elles sont devenues des instruments d'extermination puisqu'elles ont une capacité de destruction telle qu'elles peuvent conduire à l'extinction de l'espèce humaine. L'État, né pour garantir la conservation de la vie, est en train de perdre sa fonction essentielle en menaçant de faire tomber l'humanité dans une nouvelle barbarie.

Le terrain sur lequel on peut agir positivement pour éviter toute catastrophe nucléaire est celui de la construction de l'unité européenne. Cela permettrait en premier lieu de dépasser l'opposition rigide entre les deux blocs — due au manque d'une fonction médiatrice exercée par d'autres pôles autonomes du système mondial des États — et de conduire le monde vers un système de pouvoir multipolaire plus ouvert, plus pacifique et plus flexible que le système actuel et à l'intérieur duquel les dépenses pour la sécurité puissent être diminuées.

En second lieu, cela ouvrirait la voie à l'affirmation de la première forme de démocratie internationale, offrant ainsi au monde le premier exemple d'un dépassement pacifique de nations consolidées par l'histoire. La Fédération européenne se présente comme la première étape d'un processus d'unification qui débute dans un coin de la planète, mais qui intéresse les autres continents aspirant à l'unification et, dans le futur, le monde entier. Le projet d'un contrôle populaire de la politique internationale se présente comme l'alternative à l'antagonisme entre États-Unis et Union soviétique, entre les prin-



cipes de la démocratie et ceux du communisme et à l'unification du monde sous l'hégémonie de chacun de ces États. Ce projet offre la possibilité de dépasser le mythe de la souveraineté nationale exclusive et la logique des rapports de forces en politique internationale, qui empêchent tous deux de gouverner rationnellement le monde, et d'entreprendre la marche vers l'unité politique du genre humain, c'est-à-dire vers la paix perpétuelle, le désarmement universel et l'égalité de tous les peuples.

En troisième lieu, cela permettrait d'expérimenter une forme de défense qui, selon la formule d'Albertini, se situerait « au-delà de la guerre ». La défense nucléaire de l'Europe devrait se borner à sa simple fonction dissuasive exercée par des sous-marins lance-missiles, ce qui aurait pour conséquence d'ôter toute possibilité d'agression de la part du gouvernement européen et de dénucléariser le territoire de l'Europe. La défense conventionnelle devrait être de caractère territorial sur le modèle suisse ou yougoslave, dans le but de conjurer toute guerre conventionnelle sur le territoire européen, d'empêcher toute tentative d'agression de la part de l'Europe et de réduire les dépenses militaires. D'autre part, le gouvernement européen pourrait alors utiliser son pouvoir de négociation pour réaliser le désarmement, en se déclarant disposé à transférer à l'ONU le contrôle de son propre armement nucléaire, à la condition que les autres puissances nucléaires en fassent autant, mettant ainsi en marche une réforme démocratique de l'ONU. En même temps, le gouvernement européen pourrait utiliser son influence internationale pour pousser les superpuissances à adopter un plan de développement du tiers-monde, utilisant pour cela les ressources rendues disponibles par la réduction des dépenses militaires.

Lucio Levi

## LA RÉGRESSION DU GÉNÉRAL LÖSER EN DIRECTION DU NATIONALISME

Le général Jochen Löser, retraité de la Bundeswehr, est connu comme l'un des plus brillants critiques de la doctrine stratégique actuelle de l'OTAN, axée sur la défense avancée et sur le recours aux armes nucléaires tactiques pour repousser une attaque conventionnelle

en Europe qu'on ne serait pas en mesure de contenir avec les seuls moyens conventionnels. L'alternative qu'il propose consiste en une défense de type territorial sur le modèle suisse ou yougoslave<sup>1</sup>. Il a démontré de manière très convaincante que, de cette façon, l'Europe occidentale serait en mesure non seulement de se défendre plus efficacement, mais aussi d'éviter soit une guerre conventionnelle classique, qui produirait d'épouvantables destructions sur son territoire, soit de devoir recourir la première aux armes nucléaires, ce qui signifierait assumer la terrible responsabilité d'amorcer l'escalade vers l'holocauste de l'humanité. Il a aussi précisé qu'une Europe occidentale dotée d'un système défensif tel que le système territorial, structurellement inadéquat pour lancer des initiatives agressives, pourrait exercer une action vraiment efficace en faveur de la détente et de la réduction des armements entre l'Est et l'Ouest.

Cette orientation a eu d'autres partisans<sup>2</sup> importants en Europe dans la phase de la crise de la détente dans laquelle nous nous trouvons toujours, mais Löser a eu le mérite de souligner un élément auquel les partisans de la défense territoriale ne prêtent normalement pas une attention suffisante : la nécessité d'un renforcement décisif de l'intégration européenne comme prémisses irremplaçables de la capacité de la part de l'Europe occidentale soit de se défendre efficacement, soit de contribuer, de manière incisive et durable, à l'atténuation des tensions Est-Ouest et Nord-Sud. C'est pourquoi le Mouvement Fédéraliste Européen a considéré les thèses du général Löser, en particulier celles sur la défense territoriale, comme une contribution importante à ses réflexions et propositions sur le rôle que l'Europe peut exercer dans la construction de la paix<sup>3</sup>. Étant donné ce qui précède, c'est avec une grande déception que nous devons prendre acte du fait que Löser est passé du côté des nationalistes. Cela apparaît dans son dernier livre, écrit en collaboration avec Ulrike Schilling, intitulé *Neutralität für Mitteleuropa. Das Ende der Blöcke* (C. Bertelsmann Verlag, Munich, 1984).

<sup>1</sup> Cf. J. LÖSER, *Weder rot noch tot. Überleben ohne Atomkrieg. Eine Sicherheitspolitische Alternative*, Olzog, Munich, 1981.

<sup>2</sup> Cf. en particulier : G. BROSOLETT, *Essai sur la non-bataille*, Berlin, Paris, 1976 ; H. AFHELDT, *Verteidigung und Frieden. Politik mit militärischen Mitteln*, Hanser, Munich, 1976 ; C.F. VON WEIZSÄCKER, *Wege in der Gefahr. Eine Studie über Wirtschaft, Gesellschaft und Kriegsverbütung*, Munich, 1976 ; R. CLOSE, *L'Europe sans défense*, Arts et Voyages, Bruxelles, 1977 ; A. MECHTERSHEIMER, *Rüstung und Frieden. Der Widersinn der Sicherheitspolitik*, Wirtschaftsverlag Langen-Müller/Herbig, Munich, 1982.

<sup>3</sup> Cf. S. PISTONE, « Alcune considerazioni sul rapporto fra la difesa territoriale dell'Europa e la costruzione della democrazia internazionale e della democrazia partecipativa », *Il Federalista*, XXV, 1983, 3.



Ce livre a pour thème central la proposition de la création d'une « confédération de l'Europe centrale, entendue comme communauté neutre d'États souverains », qui devrait comprendre les deux Allemagnes, les États du Bénélux, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Pologne, la Hongrie, la Roumanie et la Yougoslavie. Le territoire de cette communauté devra être dénucléarisé, débarrassé des troupes étrangères et protégé militairement par un système défensif de type territorial ; les superpuissances devront être les garantes de sa neutralité dans les mêmes termes que pour l'Autriche. Selon nos deux auteurs, c'est la seule voie, même si elle est difficile à suivre, par laquelle on peut arriver au dépassement des blocs en Europe et, par conséquent, à une détente entre l'Est et l'Ouest réelle et durable, qui ouvrirait la perspective de développements pacifiques d'importance décisive à l'échelle mondiale. Dans ce cadre, des progrès sensibles vers le dépassement de la division allemande se feraient possibles et on pourrait poursuivre, à long terme, l'élargissement de la confédération centre-européenne jusqu'à comprendre l'Europe entière de l'Atlantique jusqu'à l'Oural.

Les arguments avancés pour soutenir cette thèse sont, avec des variations marginales, typiques de ce qu'on appelle le « nouveau patriotisme allemand » sur lequel nous nous sommes arrêtés quelque peu dans cette revue<sup>4</sup>. Nous ajouterons ici quelques brèves considérations à ce que nous avons déjà dit à ce propos.

La division de l'Europe en blocs dominés par les deux superpuissances, qui a comme conséquence tant la division de l'Allemagne que l'impossibilité de la libéralisation des régimes des pays satellites de l'U.R.S.S., trouve son fondement dans l'équilibre bipolaire qui s'est formé à la suite de l'écroulement, en 1945, de l'équilibre européen des puissances. L'équilibre bipolaire est, dans sa structure, rigide puisqu'il lui manque la fonction d'aiguille de la balance exercée par d'autres pôles autonomes du système politique international. Par conséquent, chaque renforcement ou affaiblissement de l'un des deux pôles comporte un affaiblissement ou un renforcement automatique de l'autre. De là, la tendance organique de ce système à produire un niveau particulièrement élevé et durable de tension et une course aux armements particulièrement accentuée, avec la conséquence ultérieure de renforcer les poussées impérialistes, militaristes et autoritaires présentes (même si c'est avec des caractéristiques très différentes) chez les deux superpuissances. S'ensuit la tendance à s'opposer à n'importe quel changement substantiel à l'intérieur des zones d'influence des

<sup>4</sup> Cf. S. PISTONE « Riunificazione tedesca e unificazione europea », *Il Federalista*, XXVI, 1984, 1.

puissances hégémoniques, puisqu'il en découlerait des altérations d'un équilibre structurellement précaire. Pour dépasser les blocs en Europe il faut donc avant tout rompre le bipolarisme, mais cela exige la formation d'un pôle autonome européen qui ne peut naître qu'en Europe occidentale. Bien que faisant partie du bloc occidental, celle-ci a la possibilité objective (à la différence des satellites de l'U.R.S.S.) de donner vie à une solide union économique, politique et militaire et, donc, de s'émanciper de l'hégémonie américaine. De cette façon s'ouvrirait réellement la route au dépassement de la division de l'Allemagne et de l'Europe dans son ensemble.

En dehors de cette perspective, il n'y a que des illusions, ou le danger d'un retour à l'anarchie des nationalismes opposés en Europe. En effet, on ne peut pas exclure totalement que, dans la situation actuelle de crise du système bipolaire et d'incapacité croissante de la part des superpuissances à tenir sous contrôle l'évolution du monde, une grave crise du système des blocs en Europe puisse se produire. Mais si une telle crise ne coïncidait pas avec un renforcement de l'intégration de l'Europe occidentale et avec le commencement de son extension graduelle vers l'Europe orientale, on reviendrait en Europe à une situation analogue à celle d'entre les deux guerres mondiales, où l'anarchie des États nationaux souverains n'était atténuée ni par le processus d'intégration européenne, ni par la paix américano-soviétique. Le résultat serait une série de conflits nationalistes, avec en premier plan le nationalisme allemand alimenté par la question de la division nationale et avec des conséquences catastrophiques pour l'Europe et pour le monde.

Cela dit, il faut s'arrêter quelque peu sur les motivations pour lesquelles un homme comme Löser, qui, à la lumière de ses précédents écrits semblait assez conscient de l'importance décisive du renforcement de l'intégration européenne pour favoriser une évolution positive de la situation internationale, a changé de manière si catégorique son point de vue. Ici le point décisif est son jugement sur les perspectives de l'intégration de l'Europe occidentale.

Löser part de l'affirmation, bien acceptable d'ailleurs, que la communauté européenne, qui s'est réduite à n'être plus qu'un organe de compensation d'intérêts nationaux particuliers de nature économique-commerciale, ne peut apporter aucune contribution au dépassement de la division de l'Allemagne ni de l'Europe dans son ensemble, ni exercer un rôle positif et efficace à l'échelle mondiale. Pourtant, il ne tire pas de cette constatation la conclusion qu'il est indispensable d'aller au-delà de l'intégration économique et d'arriver à l'intégration politique et militaire, pour que la solidarité des européens de l'Ouest envers ceux de l'Est, allemands et non allemands,

puisse devenir politiquement active. Au contraire, l'intégration de l'Europe occidentale doit, à son avis, cesser d'être l'engagement prioritaire de la R.F.A., et cette dernière doit au contraire tourner ses efforts de façon prioritaire, comme nous l'avons vu, vers la construction de la confédération centre-européenne. Cette thèse est fondée sur deux argumentations de nature logiquement hétérogène relatives à l'objectif du renforcement de l'intégration de l'Europe occidentale.

La première concerne la possibilité objective de ce renforcement. Si l'on en croit Löser, le développement de l'intégration de l'Europe occidentale en direction d'un État fédéral est une pure chimère pour cette raison fondamentale qu'aucun gouvernement français (mais cela est valable également pour les autres gouvernements qui, à la différence du gouvernement français, ne le disent pas aussi ouvertement) n'est disposé à accepter des institutions communautaires qui lui imposent de se subordonner aux décisions d'une majorité dont il ne ferait pas partie. On peut donner une réponse immédiate au niveau des faits à cette affirmation péremptoire, en rappelant le discours historique de Mitterrand, au Parlement européen, le 24 mai 1984 (le livre de Löser devait être déjà sous presse à cette date), dans lequel furent exprimés tant l'adhésion au principe du vote majoritaire au Conseil des ministres de la Communauté, que l'appui au projet de traité d'Union européenne approuvé par le Parlement européen, qui prévoit le développement de la Communauté dans un sens fédéral. Certes, cette déclaration ne signifie pas que la réalisation de l'Union européenne est désormais acquise, mais elle indique quand même qu'une bataille pour cet objectif a des possibilités effectives d'être gagnée, et que cela dépend en définitive de l'engagement des forces favorables au renforcement de l'intégration européenne. Au-delà du facteur positif constitué par l'attitude actuelle du président de la République française, on ne doit pas oublier la situation générale de l'Europe : elle doit faire face au défi de la révolution scientifique et technique, et donc unir ses forces si elle ne veut pas accepter passivement un destin de décadence fatale.

La seconde argumentation concerne non pas la possibilité, mais le jugement même que le renforcement de l'intégration de l'Europe occidentale soit souhaitable ; et c'est ici qu'apparaît à découvert l'adhésion de Löser à un point de vue nationaliste. En définitive, la transformation dans un sens fédéral de la Communauté ne correspond pas, à son avis, à l'intérêt de la R.F.A., puisque de cette façon elle serait contrainte à financer le développement des zones arriérées de la Communauté, en particulier des pays méditerranéens. Si les mécanismes communautaires actuels imposent déjà de lourdes charges financières à Bonn, le passage au vote à la majorité et l'augmentation décisive

du budget qui s'ensuivrait ferait prendre à ces charges des dimensions intolérables.

Il n'est pas besoin d'un long discours pour démontrer l'inconsistance de ce raisonnement qui constitue, en Allemagne, l'un des chevaux de bataille de la critique nationaliste à l'intégration européenne. Il suffit de rappeler que le calcul des avantages économiques qui découlent de l'appartenance à la Communauté européenne ne peut tenir compte seulement du droit et de l'avoir par rapport au budget communautaire, mais doit surtout tenir compte du fait que, grâce à la Communauté, on dispose d'un marché de grandes dimensions qui, en l'absence de l'intégration européenne, serait divisé en compartiments étanches<sup>5</sup>. C'est justement là la raison décisive du progrès économique exceptionnel réalisé dans cet après-guerre par les pays membres de la Communauté, et qui a permis de sortir de la situation de stagnation qui caractérisait le premier après-guerre et avait sa cause fondamentale dans les barrières protectionnistes. D'autre part, l'intégration européenne, en favorisant non seulement un progrès économique exceptionnel, mais aussi la fin de la rivalité militaire entre les nations de l'Europe occidentale, a rendu possible la consolidation de régimes démocratiques dans des pays comme l'Italie et l'Allemagne qui, autrement, n'auraient pu sortir de leur instabilité chronique.

Si les avantages économiques et politiques de l'intégration européenne sont évidents, l'exigence d'une politique sérieuse visant au dépassement des déséquilibres graves entre régions fortes et faibles qui la caractérisent devrait être tout aussi évidente. Ce n'est pas seulement une question de justice, mais aussi d'utilité économique, puisqu'un plus grand développement des zones arriérées de la Communauté étendrait automatiquement son marché intérieur et entraînerait un avantage général. De plus, on pourrait éliminer les dangereuses poussées contraires à l'intégration, qui découlent des tendances protectionnistes se manifestant inévitablement dans les pays les moins développés s'ils ne sont pas soutenus par les pays plus riches dans leurs efforts pour venir à bout de ces problèmes. Pour cela, un transfert de ressources des régions fortes vers les régions faibles de la Communauté (d'une manière analogue à ce qui se produit à l'intérieur de différents pays) ne peut être considéré comme un désavantage pour les régions fortes, mais plutôt comme un investissement pour l'avenir, une poursuite de leurs intérêts les plus généraux et à long terme, plutôt que des intérêts immédiats de groupes particuliers.

<sup>5</sup> Cette analyse est développée de façon approfondie et systématique par B. MAY, *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1982 et R. HRBECK-W. WESSELS (Hrsg.), *EG-Mitgliedschaft : ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland ?*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1984.

*Le fait que les nationalistes soient imperméables à ce type de considérations ne nous a jamais étonnés. Celui qui veut défendre une institution, comme l'État national souverain, qui est désormais morte sur le plan de l'Histoire, a inévitablement une vision déformée de la réalité et est porté à nier l'évidence même. Ce qui doit nous donner à réfléchir, c'est plutôt le fait que depuis quelque temps, en Allemagne comme dans les autres pays de la Communauté, les déformations nationalistes tendent à gagner du terrain. Et le cas de Löser est en ce sens exemplaire. A l'origine de cette tendance il y a clairement la perte de vitesse du processus d'intégration européenne qui tend à affaiblir les forces de la raison et à faire réapparaître les phantasmes du passé. Raison de plus pour s'engager sans se ménager dans la lutte pour l'unification politique européenne, de façon à obtenir une inversion de tendance avant qu'il ne soit trop tard.*

Sergio Pistone

## L'action fédéraliste

### LE COMBAT FÉDÉRALISTE EN GRANDE-BRETAGNE

La naissance à Londres, en 1938, de « Federal Union », et l'influence extraordinaire qu'il a eu sur l'opinion au cours des mois qui ont précédé la Seconde Guerre mondiale, ont déjà été étudiées et feront l'objet d'un livre qui doit paraître en 1985. Il montrera comment, parmi les grands esprits qui ont pris part, en Grande-Bretagne, à la vie politique, il s'en est trouvé pour se plier à l'idée de soumettre à une autorité supranationale une souveraineté nationale libre de toute contrainte. L'idée fédéraliste enflamma l'imagination des hommes qui façonnaient l'opinion britannique et donna naissance à une masse considérable de documents qui circulèrent clandestinement, à travers toute l'Europe occupée, parmi les mouvements de résistance. On ne saurait guère douter que les idées lancées sous forme de tracts, en Grande-Bretagne, par Lord Lothian, Lionel Robbins, Ivor Jennings, James Meade, William Beveridge, Ronald Mackay, William Curry, Kenneth Wheare, Friedrich von Hayek, Barbara Wootton, Harold Wilson et bien d'autres encore, aient servi de catalyseur au développement du fédéralisme sur le continent pendant et après la guerre.

Indiscutablement, le fédéralisme a eu une certaine influence sur la pensée de Winston Churchill. Il inspira l'initiative qui fut prise par Arnold Toynbee, Jean Monnet, Arthur Salter et Robert Vansittart en faveur de l'union franco-britannique, dont le cabinet britannique fit part, en juin 1940, au gouvernement français de Paul Reynaud. A Londres, pendant la guerre, ces idées fédéralistes firent l'objet, entre les gouvernements en exil, de discussions dans lesquelles Spaak et Van Zeeland jouèrent un rôle de premier plan. En pleine guerre, en 1942, par une note adressée aux membres de son cabinet, Churchill recommandait de réfléchir à la création, après guerre, d'une sorte

de Conseil de l'Europe au sein duquel vainqueurs et vaincus auraient des rôles d'égale importance.

On ne saurait douter que ce fut par son discours de Zurich, où Churchill demandait en 1946 la création de ce qui pourrait s'appeler les États-Unis d'Europe, qu'il aida l'unité européenne à prendre tournure sur le plan politique. En l'espace de peu de temps on vit naître un certain nombre d'organismes qui y étaient favorables, notamment l'Union des Fédéralistes Européens, dont la conférence de Montreux attira, en 1947, des fédéralistes britanniques, ainsi que le gendre de Churchill, Duncan Sandys. Celui-ci joua un rôle essentiel dans le rapprochement des divers mouvements favorables à l'unité européenne qui s'opéra, en 1948, au premier Congrès de l'Europe, à La Haye. Huit cents délégués venus des quatre coins du continent prirent la résolution de travailler à la création d'une union politique, économique et culturelle de l'Europe. Là fut fondé le Mouvement Européen qui élit, en la personne de Duncan Sandys, son premier président international.

#### *Ambiguïté de la position britannique*

Comme à l'issue de la Seconde Guerre mondiale la Grande-Bretagne se retrouvait parmi les trois Grands et qu'elle était en possession d'un Empire, elle ne savait guère, à l'avenir, quel rôle jouer. Ses hommes politiques ne comprenaient pas que le potentiel économique de leur pays était désormais sans commune mesure avec leurs ambitions politiques, qui visaient à maintenir la Grande-Bretagne au rang des deux super-puissances. Parce qu'elle croyait au rôle qu'elle pouvait jouer à l'échelon mondial, elle renonça à assumer la direction de l'Europe, qui était à prendre. Grande était son erreur, comme le montra clairement l'ampleur des protestations qui accueillirent la déclaration faite en 1952 par le secrétaire d'État américain, Dean Acheson. En critiquant leur décision de rester en dehors de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, il reprochait aux Britanniques d'avoir perdu un empire et de ne s'être pas encore trouvé de rôle. Il fallut en effet près de quinze ans à la Grande-Bretagne, à partir de la fin des hostilités, pour se convaincre qu'elle devait trouver sa place dans une Europe en voie d'unification.

Pour comprendre l'ambiguïté de la position britannique à l'égard de l'Europe, il faut revenir à la situation dans laquelle se trouvait la Grande-Bretagne à l'issue de la guerre. Churchill avait perdu les élections et il avait été remplacé par un gouvernement travailliste bien résolu à se consacrer, à l'intérieur, à un programme de nationalisations importantes et, à l'extérieur, sous la responsabilité d'Ernest Bevin, le ministre des affaires étrangères, au maintien, avant tout, des rela-

tions spéciales avec les États-Unis. Il y avait eu, à l'aile gauche du parti travailliste, des partisans de l'Union européenne : en 1947, Michael Foot, Barbara Castle et Richard Crossman avaient milité en sa faveur, en cherchant essentiellement à créer, entre les U.S.A. et l'U.R.S.S., une troisième force neutre. Mais ils s'étaient trouvés en minorité. Paradoxalement, ils devaient plus tard se faire les champions de l'opposition travailliste à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne.

La plan Schuman, qui consistait à placer le charbon et l'acier sous contrôle supra-national, contrecarrait radicalement la politique travailliste, qui visait à arracher ces industries à l'entreprise privée pour les nationaliser. Aucun gouvernement travailliste n'aurait accepté de renoncer au pouvoir qu'il venait d'acquérir. Les ténors de l'opposition conservatrice reprochèrent aux travaillistes d'avoir refusé de répondre favorablement à la proposition Schuman. Cependant, l'attitude du gouvernement envers l'Europe ne changea pas après le retour des conservateurs au pouvoir, fin 1951.

Churchill prenait de l'âge. Accaparés par les responsabilités inhérentes à leurs portefeuilles respectifs, Duncan Sandys et Harold Macmillan, les plus fervents défenseurs de l'Europe, se détournèrent de la politique étrangère. Ils laissaient le champ libre à Anthony Eden, le ministre des affaires étrangères, qui, une fois en scène, ne sympathisa guère avec les partisans d'un rapprochement avec l'Europe. En déclinant l'invitation qui lui était faite d'entrer dans la Communauté européenne de Défense et en rejetant les efforts entrepris pour créer une Communauté politique, il fit échouer ces projets sur le continent. Les dirigeants britanniques en conclurent que Messine, ainsi que les propositions de création d'une Communauté économique, étaient également vouées à l'échec.

#### *Convergence*

Ce fut la débâcle de Suez en 1956 et la constatation que la Grande-Bretagne ne pouvait plus désormais se considérer comme une grande puissance qui firent progressivement évoluer son attitude envers l'Europe. C'est un Européen convaincu, Harold Macmillan, qui devint premier ministre en 1957. Pendant qu'il était au pouvoir, la Grande-Bretagne parvint à se faire une idée plus juste de sa force réelle et de son vrai rang dans le monde. Il comprit que l'avenir de son pays se situait au sein de l'Europe et la politique britannique s'en trouva d'autant modifiée.

À Londres, les partisans de l'Europe sentirent le vent tourner et décidèrent de convaincre les responsables de l'opinion de l'intérêt que présentait l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté éco-

nomique européenne. Ils chargèrent *Economist Intelligence Unit*, alors dirigé par John Pinder, d'étudier l'incidence sur l'industrie britannique des produits finis de l'existence d'une zone de libre-échange et du Marché commun. Publiée en 1957 sous le titre *La Grande-Bretagne et l'Europe*, cette enquête rencontra un intérêt considérable parmi l'opinion et eut pour effet de convaincre un grand nombre d'industriels et de négociants britanniques de l'intérêt que présentait pour eux un rapprochement avec l'Europe. Cependant un scepticisme se manifesta ouvertement quant à l'effet qu'aurait une telle orientation sur les relations de la Grande-Bretagne avec le Commonwealth. Aussi le Service d'Information fut-il chargé d'étudier cet aspect. En 1960, il publia un livre qui contribua largement à dissiper la crainte qu'un rapprochement avec l'Europe soit préjudiciable aux relations avec le Commonwealth et qu'en choisissant la première la Grande-Bretagne soit amenée à tourner le dos à ce dernier.

#### *La première négociation*

En réponse à la ratification du Traité de Rome, des Britanniques proposèrent de créer, entre les sept pays d'Europe qui ne faisaient pas partie de la C.E.E., une zone européenne de libre-échange. Ils voulaient ainsi persuader les Six d'accepter la formation d'une zone plus large de libre-échange qui comprendrait l'ensemble des treize pays. Voyant ses efforts repoussés, Harold Macmillan décida de solliciter l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E. en 1961. Les négociations effectuées par Edward Heath furent interrompues, en 1963, par le premier veto que mit de Gaulle à l'acceptation de la Grande-Bretagne.

L'opinion publique, qui s'était ralliée à l'idée de Communauté, reçut une sévère rebuffade, si bien que, plusieurs années durant, l'orientation européenne disparut pratiquement de la scène politique britannique. Cependant, quand les travaillistes reprirent le pouvoir fin 1964, la cause de l'Europe fut défendue avec enthousiasme par les jeunes députés nouvellement élus aux Communes. Dans la lutte victorieuse menée au sein du parti au pouvoir en faveur de l'Europe, la commission travailliste pour le Marché commun, dont le président était Roy Jenkins et la secrétaire Shirley Williams, joua un rôle de premier plan. Roy Hattersley, l'actuel second du parti, devint directeur de la Campagne pour une Communauté politique européenne fortement teintée de fédéralisme.

Quand, en 1966, George Brown devint ministre des affaires étrangères, il se donna pour tâche essentielle de présenter à nouveau la candidature de son pays à la C.E.E. Les capitales des Six une fois consultées au cours d'une tournée préalable, le Parlement fut amené à se prononcer sur cette deuxième tentative pour devenir membre de la

Communauté. A l'issue d'un long débat, qui eut lieu en mai 1967, la proposition recueillit 85 % des suffrages exprimés, émanant de tous les partis politiques, la plus large majorité obtenue lors d'un vote portant sur un problème majeur. Cette seconde tentative échoua quand, usant pour la deuxième fois de son veto, le président de Gaulle s'y opposa avant même le début des négociations.

#### *Le veto de la France : la solution*

Les fédéralistes employèrent les deux années suivantes à chercher un moyen de contourner le veto de la France. A la suite de la proposition qu'Altiero Spinelli avait faite en 1968 à l'occasion d'un séminaire organisé en Angleterre par *Federal Trust*, on fit le projet de convoquer une deuxième conférence de Messine afin de créer une Communauté politique européenne, dont la Grande-Bretagne serait membre à part entière et qui existerait parallèlement à la Communauté économique. Des dispositions furent prises pour que George Brown, qui avait alors quitté le gouvernement, puisse rendre visite aux gouvernements des Six ainsi qu'à la Commission européenne. Il était prévu qu'en mars 1969, à l'occasion de la visite officielle du gouvernement italien, Londres demanderait que soit convoquée une nouvelle conférence de Messine. Tandis que les ministres des deux pays se mettaient d'accord sur les détails de cette rencontre, la nouvelle se répandit du triomphe de l'opposition lors du référendum sur la régionalisation et de la démission du président de Gaulle. La déclaration de Londres fut remaniée en toute hâte, demandant cette fois l'élargissement de la Communauté, l'élection directe du Parlement européen et l'accroissement du rôle politique de la Communauté.

Avec la démission de de Gaulle, la Grande-Bretagne vit s'ouvrir les portes de la Communauté, dont elle put devenir membre à part entière, et le gouvernement travailliste prit des mesures en vue des négociations qui devaient commencer en juin 1970. Celles-ci devaient être conduites par Georges Thomson, qui devint plus tard l'un des deux premiers Britanniques à faire partie d'une commission européenne. Mais ce fut aussi en juin que tomba le gouvernement travailliste à l'issue d'une élection qui ramena au pouvoir Edward Heath à la tête des conservateurs. Partisan convaincu de l'Europe, il fit en sorte que la résolution avec laquelle le gouvernement engagea les négociations liées à l'adhésion britannique fût couronnée de succès.

#### *La deuxième négociation*

Cependant, l'opinion britannique ayant perdu, après le second veto, le peu d'enthousiasme qui lui restait, elle n'était pas prête à jouer la carte européenne. A la fin de l'année 1970, des sondages révè-

lèrent que 70 % de la population ne souhaitaient pas entrer dans la Communauté, alors que seulement 18 % y étaient disposés. Sur ce fond d'hostilité, il n'était guère pensable qu'une négociation positive reçût l'assentiment du Parlement. Le gouvernement se trouvait donc face à un dilemme. Il lui était impossible de montrer qu'il faisait preuve de fermeté dans les négociations en même temps qu'il faisait campagne pour convaincre l'opinion des avantages de l'adhésion.

Cette tâche revint au Mouvement Européen qui lança, dans les premiers mois de l'année 1971, une vaste campagne de propagande dont le coût s'éleva à plus d'un million de livres. Associée à l'organisation de centaines de réunions et à la distribution de millions de tracts aux quatre coins du pays, la campagne de presse porta ses fruits. Alors qu'en mai 1971 les négociations touchaient à leur fin, une faible majorité se dessinait dans l'opinion en faveur de l'adhésion britannique. La décision finale, toutefois, revenait au Parlement. L'opinion étant équitablement partagée, les parlementaires étaient à même d'exercer leur jugement.

Ce fut alors aux Communes que se livra la bataille, car il fallait soumettre à l'approbation de la Chambre le résultat positif des négociations entreprises. Partagé en deux camps opposés, le parti travailliste décida, lors d'un congrès exceptionnel, de s'opposer à l'adhésion britannique selon les termes du traité, qu'il considérait comme préjudiciables aux intérêts du pays. Cette tactique avait pour but de rapprocher, au sein du parti, les partisans et les adversaires du Marché commun. Chez les conservateurs, il y avait aussi une minorité qui se prononçait verbalement contre l'entrée dans la Communauté. De rapides calculs montrèrent clairement qu'unis aux conservateurs rebelles, les travaillistes pouvaient rejeter les termes des négociations et empêcher la Grande-Bretagne d'entrer dans la Communauté.

La bataille fut sauvée par les travaillistes partisans de l'Europe, dont le chef de file était Roy Jenkins, le secrétaire adjoint du parti. Au cours d'un vote crucial où il fallut se prononcer, en octobre 1971, sur le principe de l'appartenance à l'Europe, soixante-neuf députés travaillistes, refusant d'obéir aux injonctions du parti, se rangèrent du côté du gouvernement. Il y eut en outre, chez les travaillistes, vingt abstentions. En conséquence, le gouvernement obtint une majorité confortable de 112 voix sur le principe de l'entrée dans la Communauté conformément aux termes des négociations. Au cours des mois qui suivirent, les travaillistes rebelles rentrèrent au bercail, mais ils furent assez nombreux à continuer à s'abstenir ou à voter aux côtés du gouvernement pour s'assurer que soient promulgués tous les éléments de législation nécessaires à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté.

### *L'entrée dans la Communauté*

Lorsque le 1<sup>er</sup> janvier 1973 la Grande-Bretagne devint membre de la Communauté européenne, elle était animée de grands espoirs mais le pays restait divisé. Au sein du parti travailliste, on craignait de plus en plus que la question européenne fit éclater le parti, notamment lors de la campagne préliminaire aux prochaines élections. Harold Wilson imagina une solution qui évita la scission. Il proposait qu'en cas de victoire le gouvernement travailliste cherchât à renégocier les conditions de l'appartenance à la Communauté et que, par voie de référendum, il soumit directement les résultats à l'électorat britannique par-dessus la tête du Parlement. Ce serait le premier référendum national dans l'histoire de la constitution britannique. Roy Jenkins s'opposa à ce projet et démissionna, après son adoption, de son poste de secrétaire-adjoint.

Les travaillistes prirent le pouvoir en mars 1974. Bien que leur parti ne fût pas majoritaire, il semblait en mesure d'améliorer sa position lors d'une nouvelle élection, ce qui arriva effectivement en octobre de la même année. Le gouvernement entama alors des négociations afin de rendre les conditions de l'adhésion britannique plus conformes aux exigences des travaillistes. En fin de compte, il n'obtint que des modifications minimales sur lesquelles le Cabinet ne parvint pas à se mettre d'accord lorsqu'elles lui furent soumises. En conséquence, tandis que le gouvernement se prononçait en faveur des nouvelles conditions, les députés et des membres du Cabinet qui s'y opposaient purent faire campagne contre elles sans aucune restriction.

Les deux événements qui avaient provoqué la chute du gouvernement Heath en 1974 — à savoir la crise pétrolière de 1973 et la grève des mineurs, qui s'était terminée par une forte augmentation des salaires — avaient déclenché une inflation massive au niveau des prix. Pendant les négociations préliminaires à l'adhésion de la Grande-Bretagne, la campagne d'opposition avait porté sur les prix, notamment ceux des denrées alimentaires qui, disait-on, allaient monter en flèche après la signature du Traité — c'est, effectivement, ce qui arriva mais pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec l'adhésion britannique. L'opinion, cependant, s'en prit à la Communauté. C'est pourquoi, un an avant le référendum, les sondages prévoyaient que les deux tiers des électeurs demanderaient le retrait de la Grande-Bretagne de la Communauté.

### *Le référendum*

Étant donné que le gouvernement travailliste était partagé sur la question européenne, la responsabilité de la campagne électorale revint, une fois de plus, au Mouvement Européen, qui commença ses

travaux en mai 1974, soit une année entière avant le référendum proprement dit. Afin d'obtenir de l'aide pour la préparation de la campagne, on distribua à domicile, à la plupart des habitants du pays, près de sept millions de tracts, pendant l'été 1974. On recruta ainsi quelque 12 000 volontaires qui, au cours des mois qui suivirent, créèrent, à l'échelon local, 475 comités de soutien. En adoptant cette stratégie, on voulait s'assurer que, dans un grand nombre de groupes d'intérêts divers, le maintien de la Grande-Bretagne au sein de la Communauté ferait l'objet de discussions. Chaque parti politique avait son comité de soutien. Sous le mot d'ordre « Britain in Europe » dont il avait fait son slogan, le Mouvement Européen créa des organismes qui militaient pour l'Europe au sein des professions libérales, du monde sportif, ainsi que parmi les acteurs et les artistes, pour persuader leurs adhérents de voter oui. Les pro-européens d'obédience chrétienne (Christians for Europe) mobilisèrent les Églises et, par l'entremise du clergé, les fidèles. Chez les communistes, les pro-européens mirent dans l'embarras les instances officielles du parti, qui étaient hostiles à l'Europe. Les mouvements de jeunesse organisèrent de vastes meetings, des manifestations et des fêtes. Dans le monde du commerce et de l'industrie, on mit sur pied, avec l'appui des syndicalistes gagnés à la cause européenne, des campagnes d'information à l'intention des employés.

Bien différente était la stratégie des adversaires de l'Europe. Tandis que les pro-européens faisaient entendre un grand nombre de voix fort diverses, mais toutes favorables au Marché commun, leurs adversaires, issus des points extrêmes du spectre politique, à droite comme à gauche, s'efforçaient de n'avoir qu'une voix pour s'exprimer, perdant ainsi toute crédibilité auprès du public.

Il y avait chez les partisans de l'Europe un enthousiasme tout à fait étonnant. Des hommes que séparait un long passé politique faisaient cause commune et travaillaient en parfaite harmonie, aussi bien à l'échelon national, sous la houlette de Roy Jenkins, qu'au niveau des 475 comités locaux qui avaient été constitués tout spécialement pour faire pencher la balance de leur côté sans tenir compte des clivages politiques.

La campagne finit par avoir raison de l'hostilité de l'opinion. 60 % des électeurs se rendirent aux urnes — ce qui, en dehors des législatives, est une forte participation en Grande-Bretagne, et il y eut une confortable majorité des deux tiers en faveur du maintien du pays au sein de la Communauté.

#### *Les élections européennes*

L'étape suivante, la plus importante pour l'évolution de la Com-

munauté vers une fédération, semble bien avoir été l'élection directe du Parlement européen. En Grande-Bretagne, ce fut le Mouvement européen qui fit le premier pas, en faisant paraître un rapport émanant d'un groupe de travail où tous les partis étaient représentés et qui, placé à un haut niveau, travaillait en étroite collaboration avec le rapporteur au Parlement européen sur le thème de l'élection directe : M. Schelto Patijn. On fit pression, sans relâche, sur le gouvernement et sur le Parlement. En juillet 1977, les Communes se prononcèrent, par 394 voix contre 147, en faveur de l'élection européenne.

Si le gouvernement travailliste avait réussi à persuader ses partisans de voter « oui », il se vit contraint, toutefois, de payer un rançon : il s'agissait de s'engager à ne jamais permettre que les pouvoirs du Parlement soient accrus, et le gouvernement manifesta clairement son opposition au fédéralisme européen.

C'était, cependant, une difficulté d'un tout autre ordre que d'arriver à uniformiser le système électoral. Les travaillistes aussi bien que les conservateurs redoutaient l'introduction, dans le mode de scrutin européen, de la représentation proportionnelle qui, si elle était ensuite adoptée pour les élections britanniques, mettrait fin à la bipolarité du pouvoir. Or, à cette époque, les libéraux acceptaient de soutenir le gouvernement, qui n'était plus majoritaire. En compensation, le gouvernement dut s'engager à présenter aux Communes une série de propositions parmi lesquelles figurait la représentation proportionnelle. Cependant, en ne donnant aucune consigne de vote, on s'arrangea pour que les propositions fussent rejetées, comme il fallait s'y attendre, par une coalition des travaillistes et des conservateurs.

C'est ainsi qu'en raison de la longueur de la phase préparatoire, due à l'adoption d'un scrutin uninominal et à la nécessité de procéder à un nouveau quadrillage électoral, les élections européennes se trouvèrent retardées d'un an. Quand, enfin, elles se déroulèrent, en juin 1979, les résultats apparurent comme une caricature des suffrages exprimés. Avec moins de 50 % des voix, les conservateurs remportaient 75 % des sièges, le quart restant allant essentiellement aux travaillistes. Les libéraux, quant à eux, avec quelque 13 % des voix, ne se voyaient octroyer aucun siège.

#### *Le gouvernement de Mme Thatcher*

Un mois avant les élections européennes, après la victoire des conservateurs aux législatives, Mme Thatcher devint premier ministre. Le combat qu'elle menait depuis longtemps, et le slogan qui le résume : « qu'on nous rende notre argent », font maintenant partie de l'histoire de la Communauté. Alors que les revendications de la Grande-Bretagne à propos de sa trop lourde participation budgétaire étaient

justifiées, les méthodes employées par son premier ministre marquèrent profondément l'opinion publique et firent naître l'impression trompeuse, mais tenace, que l'appartenance à la Communauté était préjudiciable aux intérêts britanniques. Elle donna des armes, une fois de plus, aux adversaires du Marché commun. Il en résulta qu'en 1980, les travaillistes opposés au maintien de leur pays au sein de la Communauté remportèrent une forte majorité au Congrès de leur parti en se prononçant pour le retrait inconditionnel de la Grande-Bretagne.

Les travaillistes pro-européens se trouvèrent complètement isolés. La plupart se situaient à l'aile droite d'un parti qui avait viré franchement à gauche. Le mécontentement que leur causèrent l'existence de cette tendance gauchisante et l'élection au poste de secrétaire général de Michael Foot, cet adversaire du Marché commun, suffit à en convaincre un certain nombre que le moment était venu de quitter le parti. Aussi quand, à son retour de Bruxelles où venait de s'achever son mandat de président de la Commission, Roy Jenkins proposa l'instauration d'une troisième force sur l'échiquier politique, la plupart des travaillistes pro-européens répondirent favorablement à son appel.

S'il est clair que l'éclatement du parti travailliste s'explique par de nombreuses raisons, il faut mettre au premier rang de celles-ci, à n'en pas douter, la question européenne. En tête de son programme, le nouveau parti social-démocrate plaça son attachement à la Communauté et il n'a pas cessé depuis lors, en accord avec les libéraux, d'envisager l'avenir de la Communauté d'une manière qui le rapproche, plus que tout autre parti britannique, de la conception fédéraliste.

#### *La bataille pour rester dans l'Europe*

Privé de sa faction pro-européenne, le parti travailliste était unanime à réclamer le retrait de la Grande-Bretagne. Il en fit, à l'approche des législatives, un des éléments essentiels de son programme électoral. A en juger par les sondages, qui indiquèrent qu'une majorité changeante, mais indiscutable, était hostile à la Communauté, le parti sentait que sa plate-forme anti-européenne lui faisait gagner des voix.

Les fédéralistes comprirent que le maintien de la Grande-Bretagne au sein de la Communauté était sérieusement compromis. Il fallait une autre campagne pour écarter le danger. Cette fois-ci, on prit la peine de faire une étude pour savoir dans quelle mesure l'économie britannique dépendait de la Communauté. Des estimations sérieuses montraient qu'environ deux millions et demi d'emplois étaient directement liés au commerce qui se faisait avec la Communauté. Les exportations britanniques vers les pays européens qui en étaient membres ou y était associés avaient monté en flèche et représentaient environ

60 % de la totalité du commerce extérieur. On fit également valoir que, depuis l'adhésion de la Grande-Bretagne, on assistait à une progression vertigineuse des investissements émanant de l'étranger, notamment des U.S.A. et du Japon, qui trouvaient commode de faire fabriquer en Grande-Bretagne des produits manufacturés destinés au Marché commun.

Une intense campagne d'information fut lancée par le Mouvement Européen, en accord avec le monde du commerce et de l'industrie, et les trois autres principaux partis politiques. Du fait que l'accroissement du chômage lui faisait jouer un rôle de premier plan dans la bataille politique, il fut aisé de montrer que, si la Grande-Bretagne se retirait, des millions d'emplois existants risquaient de disparaître. En conséquence, le parti travailliste, qui prenait le chômage pour cible, et promettait de créer, massivement, de nouveaux emplois, sentit que sa politique anti-européenne devenait gênante, puisqu'elle allait entraîner des pertes d'emplois.

La campagne d'information fut une réussite. Environ huit mois avant les élections générales de juin 1983, les sondages d'opinion mettaient en évidence une nette majorité pour le retrait. Comme les élections approchaient cette majorité disparaissait et, à la date des élections, les sondages donnaient une majorité de deux pour un en faveur du maintien.

Les élections générales de 1983 aboutirent à une défaite massive du parti travailliste qui n'obtint que 28 % des voix contre 43 % pour les conservateurs et 26 % pour l'alliance des socio-démocrates et des libéraux. Cette défaite massive a contraint le parti travailliste à repenser fondamentalement son attitude à l'égard de l'Europe. Il s'accommode peu à peu à l'appartenance britannique à la Communauté et il admet généralement que le retrait n'est plus une option crédible.

#### *Vers l'Union européenne*

Une fois apaisées les interminables dissensions à propos de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté, les fédéralistes britanniques ont pu s'intéresser à l'évolution de cette dernière, à sa transformation en Union européenne. Soumis à des pressions opiniâtres, les conservateurs qui siégeaient au Parlement européen furent amenés, par un vote surprenant qui eut lieu en février 1984, à approuver un projet de traité qui était un premier pas vers l'Union européenne. Sur les 60 voix que représentaient les conservateurs britanniques, il y eut 22 oui, 5 non et 6 abstentions, cependant que les autres, auxquels n'échappait pas l'hostilité du gouvernement conservateur, étaient absents pour ne pas prendre part au vote. Si en 1983 Mme Thatcher s'était associée, lors du Sommet de Stuttgart, à une déclaration solennelle



nelle en faveur de l'Union, son gouvernement n'était pas pour autant convaincu qu'il fallût signer un nouveau traité ou mettre fin au droit de veto.

Aussi est-il peu douteux que les fédéralistes britanniques aient bientôt à livrer une nouvelle bataille. La déclaration de Stuttgart et le projet de traité sont considérés comme complémentaires et ils se trouvent en rapport avec une campagne qui vise à parachèver le Marché commun et que soutient sans équivoque le gouvernement conservateur. Parallèlement, on fait de plus en plus fortement pression sur ce dernier pour qu'il s'intègre, sans réticence, au système monétaire européen.

Il est clair cependant que la Grande-Bretagne ne risque guère d'être le fer de lance de l'Union européenne. Comme le disait Jean Monnet, les Britanniques n'aiment pas les idées mais ils sont sensibles aux faits. S'il advenait que la majorité des autres gouvernements membres de la Communauté fussent prêts à former l'Union européenne, au besoin sans la Grande-Bretagne, on aurait peu de chances de voir celle-ci retomber dans les erreurs qu'elle a jadis commises en refusant d'adhérer à la Communauté du Charbon et de l'Acier puis à la C.E.E.

Il incombe donc aux fédéralistes britanniques de montrer clairement au gouvernement et à l'opinion quel danger il y aurait pour la Grande-Bretagne à être exclue de l'union naissante et tenue en dehors des événements de première importance. Dans son ensemble, l'histoire de la Grande-Bretagne montre que, par ses choix, elle ne s'est jamais prononcée pour une telle orientation. Aussi est-il fort probable, si le Continent lui montre la voie, que la Grande-Bretagne soit présente quand l'Union européenne verra enfin le jour.

*Ernest Wistrich*

## LES JEUNES ET LE FÉDÉRALISME\*

### *Les jeunes et la politique*

Tous les jeunes choisissent, implicitement ou explicitement, une orientation politique parce qu'il est impossible de vivre dans une com-

\* Ce texte représente l'*Introduction* au stage pour jeunes militants fédéralistes organisé à Ventotene du 1<sup>er</sup> au 8 septembre 1984.

munauté (de la communauté de quartier à la communauté mondiale) sans décider de l'engagement que l'on veut prendre pour la défendre dans son intégrité ou pour la modifier et l'améliorer. Il faut s'occuper de politique, ne serait-ce que pour être sûr de « cultiver son propre jardin » en toute tranquillité.

Mais il n'y a pas que cela. Il existe un rapport spontané entre les jeunes et la politique qui découle de leur condition existentielle même. Le jeune ne peut s'empêcher de penser à l'avenir, pour lui et pour les autres. Et la politique est précisément un domaine spécifique de l'activité humaine dans lequel chacun peut contribuer à la définition des grands projets de transformation de la société et se battre pour leur réalisation. Dans l'activité politique, l'individu prend ses propres responsabilités vis-à-vis de l'histoire. Dans la mesure où la liberté — qui n'est jamais absolue — existe, les hommes peuvent la concrétiser par leur engagement politique.

La politique est donc également le terrain sur lequel la liberté de l'homme se heurte à la nécessité historique de manière consciente. Et le premier lien que rencontre celui qui veut s'engager politiquement est celui d'agir à l'intérieur d'un groupe (association, ligue, syndicat, mouvement, parti ou État). Les individus peuvent avoir des intérêts et des idéaux en commun, même si une conception vulgaire de l'action politique voudrait réduire les motivations de la politique au seul intérêt personnel. En réalité, ce qui unit les membres d'un groupe politique c'est l'adhésion aux mêmes idées. L'intérêt matériel peut, bien entendu, exercer une certaine influence, mais il ne constitue jamais la motivation profonde d'une attitude politique, même lorsque la politique semble se dégrader et se réduire au conflit d'intérêts opposés. Il suffit de penser qu'à l'occasion de conflits graves entre partis ou entre États on en est arrivé, et c'est encore malheureusement le cas actuellement, jusqu'à sacrifier la vie non seulement de ses ennemis mais aussi la sienne et celle de ses compagnons, pour comprendre que la signification profonde de l'engagement politique consiste en la lutte pour l'émancipation humaine (ce que dans le langage du XIX<sup>e</sup> siècle on appelait Révolution, par rapport aux transformations institutionnelles importantes) et que ce n'est que sous ses formes dégénérées et conservatrices que la politique se réduit à une « conquête du pouvoir pour le pouvoir », c'est-à-dire une simple gestion de ce qui existe, du présent sans futur, de l'intérêt sans idéal.

Nous vivons dans une époque où, il faut bien l'admettre avec regret, la politique a perdu en grande partie cette capacité de communiquer aux jeunes l'enthousiasme pour un idéal. Il est indiscutable que les partis traditionnels recrutent de moins en moins de jeunes et que leurs structures s'alourdissent de fonctionnaires salariés en rai-

son de l'incapacité de mobiliser des volontaires pour une politique qui ne suscite plus aucune passion. D'autre part, il faut admettre également qu'il est faux de penser que les jeunes ont perdu la passion de la lutte politique. Dans les années soixante, aux États-Unis et en Europe, il y a eu de grands mouvements de jeunes pour protester contre la guerre au Vietnam et, en 1968, le monde entier a dû faire face à la grande vague de contestation des vieilles institutions autoritaires, dans l'école et dans la société. Actuellement, le mouvement pour la paix, qui a eu le mérite de soulever la conscience collective contre la menace de mort nucléaire, est alimenté principalement par les jeunes. Ce n'est donc pas vrai que les jeunes ne s'intéressent pas à la politique même si, malheureusement, une grande partie d'entre eux est victime de la désorientation collective et est en proie au nihilisme (terrorisme, drogue, etc.). Il est vrai cependant que la « vieille manière de faire de la politique » ne les intéresse plus. L'engagement de celui qui veut sincèrement se battre pour un idéal reste latent pendant longtemps et explose ensuite avec fracas sous forme de mouvements de protestations contre les institutions du conservatisme, du privilège et de la violence. Nous vivons donc dans une époque potentiellement révolutionnaire qui remet en question les racines mêmes de l'ordre ancien.

Face à une crise d'une telle envergure, il est facile de s'égarer et de s'aventurer dans des directions fausses et improductives. L'époque des grandes transformations offre également des occasions de succès à des vagues réactionnaires, comme l'enseigne tristement l'histoire entre les deux guerres mondiales. Dans l'Europe d'aujourd'hui, presque résignée à une partition permanente entre les deux superpuissances, la perspective d'une « pacification impériale » générale dans le bien-être ne s'écarte pas tellement de la vérité. Malgré les illusions du contraire, aujourd'hui déjà les Européens, de l'Est et de l'Ouest, se comportent comme des peuples colonisés même si les degrés de liberté d'action varient encore à l'intérieur des deux empires mondiaux.

Par conséquent, il faut s'intéresser à la lutte politique en bannissant tout enthousiasme facile. On ne change pas la vie politique européenne sans mettre en question toute l'organisation mondiale et l'on n'entreprend pas de lutte de cette envergure sans un engagement personnel sérieux de travail et de critique de la pensée politique dominante.

La crise de la politique contemporaine réside en dernière instance dans l'incapacité des idéologies traditionnelles — le libéralisme, la démocratie et le socialisme (communisme et marxisme compris) — à donner une réponse satisfaisante aux grands problèmes de notre époque. En bref, selon les fédéralistes, il faut rechercher les racines de

la crise contemporaine dans la contradiction existant entre la dimension mondiale des problèmes et la dimension nationale de la vie politique. Il n'échappe à personne que les merveilleuses conquêtes de la science et de la technologie, qui mettent potentiellement l'homme en mesure de dominer l'univers, se retournent contre l'homme à cause de la division politique du genre humain, qui contraint les États à recourir à une politique de puissance et à la violence des armes pour gérer des affaires du monde. La politique se vide donc progressivement de sa capacité de projection dans l'avenir parce qu'à l'époque des armes atomiques le système mondial des États est devenu le principal facteur d'insécurité permanente, de terreur et de mort. L'État contemporain, la forme la plus élevée de vie communautaire atteinte par l'humanité, n'est plus en mesure de canaliser les forces productrices et sociales vers le progrès et la conservation même de la vie.

Par ailleurs, la division du monde en États nationaux rend impossible la mise en œuvre d'une politique internationale efficace de défense de l'environnement naturel et urbain contre les dégâts de la société industrielle. Et c'est toujours la division du monde en États nationaux qui est à l'origine de l'affrontement entre pays riches et pauvres, rendant pratiquement insoluble le problème de la justice internationale, c'est-à-dire de l'émancipation du tiers monde, de sa situation épouvantable de misère et de sous-développement.

Les États nationaux, qui au siècle dernier ont constitué un facteur important de progrès, sont désormais le principal obstacle à une politique efficace d'émancipation du genre humain. La pensée politique traditionnelle, acceptant aveuglément une organisation internationale fondée sur le principe des souverainetés nationales absolues, finit par justifier la politique impérialiste des États les plus puissants et la subordination des idéaux de liberté, égalité et justice qui en résulte à la logique de la politique de puissance.

#### *La crise des idéologies traditionnelles et l'alternative fédéraliste*

La culture politique européenne qui s'est développée aux temps modernes dans le berceau de la tradition universaliste chrétienne, ne pouvait qu'être imprégnée de cosmopolitisme. Les luttes des libéraux contre le pouvoir absolu et les privilèges politiques et économiques de l'aristocratie établirent dans l'histoire la valeur de la liberté pour tous les hommes, sans discrimination. De même, les démocrates défendirent l'égalité politique pour tous les citoyens, et les socialistes la justice universelle. Les hommes qui se battaient pour ces valeurs étaient plus ou moins conscients des difficultés incommensurables qu'ils auraient à rencontrer et de la nécessité de concevoir leur entreprise comme une tâche nécessitant l'engagement de plusieurs générations.

Mais ils ne prévoyaient pas et ne pouvaient empêcher que, parallèlement à ces grands courants idéaux de l'histoire européenne, se développe au siècle dernier le mouvement pour l'unification nationale, avec son idéologie qui exige un loyalisme absolu du citoyen vis-à-vis de l'idole nationale et, en fin de compte, de l'idée de race. Très vite, comme dans un corps agressé par une tumeur, la composante cosmopolite des grands courants idéologiques européens, y compris le christianisme, dans la mesure où celui-ci s'était transformé en mouvement politique, commença à être démolie.

Progressivement, libéraux, démocrates et socialistes acceptèrent l'idée de l'État national clos, c'est-à-dire l'idée que la seule communauté pour laquelle il valait la peine de se battre en vue de réaliser la liberté et l'égalité politique et sociale était la communauté nationale. Le problème des rapports internationaux était considéré comme tout à fait secondaire : la paix et la guerre dépendaient, pensait-on ingénument, de la bonne ou de la mauvaise disposition des gouvernements. Ce qui comptait, c'était la lutte pour la conquête du pouvoir national. Une coexistence harmonieuse et pacifique entre les nations aurait été la conséquence naturelle de la victoire du libéralisme, de la démocratie et du socialisme à l'intérieur des nations. L'internationalisme devint ainsi une véritable idéologie qui justifiait le pouvoir souverain des États nationaux et, donc, également la politique de puissance, lorsque les États n'ont d'autre possibilité que le recours aux armes pour régler les différends internationaux. De cette manière, l'internationalisme se transforma en l'opposé du libéralisme, de la démocratie et du socialisme parce que, justifiant le recours à la force et à la destruction réciproque entre communautés humaines déjà profondément unies par une même civilisation, il niait dans les faits la valeur du cosmopolitisme qu'il prétendait néanmoins défendre en principe. L'horreur que suscita chez les contemporains la Première Guerre mondiale, qui fut également la première guerre de masse, parce qu'elle entraîna la population tout entière et pas seulement les combattants au front, résultait précisément de la conscience de la trahison de la civilisation commune. Des hommes d'une même foi, au nom de « la défense des frontières nationales sacrées » s'entre-tuaient sur les champs de bataille.

C'est pourtant sur la base de cette sinistre doctrine des rapports internationaux qu'on eut l'illusion de gouverner le monde contemporain. L'interdépendance croissante des rapports économiques et sociaux, associée à une plus grande capacité d'intervention de l'État dans la production, a fait augmenter considérablement le risque de conflits internationaux. Le monde, pour le bien et pour le mal, est gouverné par les U.S.A. et l'U.R.S.S., qui ont amassé un arsenal nucléaire capable de détruire plusieurs fois l'humanité. Mais les super-

puissances sont de moins en moins capables d'apporter une solution progressiste aux grands problèmes contemporains. Le tiers monde est abandonné à son destin de misère et tout changement politique ou social remettant en question l'ordre impérial est tout de suite étouffé, comme ce fut le cas en Amérique latine, dans les pays de l'Europe de l'Est, etc. L'immobilisme et la conservation ne dépendent pas de forces occultes et mystérieuses. On ne change pas le monde contemporain avec les idées du passé. Aujourd'hui, la politique a une dimension mondiale : ceux qui veulent se battre à nouveau pour la liberté, la démocratie et la justice doivent concevoir un projet mondial de transformation qui associe à leur lutte tous les hommes et tous les peuples de la terre. En notre siècle, continuer à faire de la politique sur la base de la vieille doctrine internationaliste équivaut à projeter un voyage interplanétaire en fondant ses calculs sur le système de Ptolémée.

Le fédéralisme seul peut rendre à la politique sa dimension cosmopolite. Le fédéralisme permet d'éliminer l'anarchie internationale en garantissant une autonomie, une liberté et une égalité réelle aux nations. Seul un pacte constitutionnel universel, accepté librement par tous les peuples et assignant à un pouvoir supranational la charge de faire respecter le droit, peut assurer la paix perpétuelle et la justice internationale. Pour que la politique ne doive plus recourir à la violence — dans son expression suprême, c'est-à-dire la violence légalisée par les armées et l'éducation des jeunes à l'utilisation des armes et à la haine de l'étranger — il faut soumettre la liberté sauvage des États souverains à un système fédéral.

Cette issue est possible. Le choix que firent les treize colonies américaines en 1787 entre le maintien de la Confédération — c'est-à-dire une union provisoire, sans que chacune des composantes renonce à une défense autonome — et une fédération, démontre que quelques hommes, dans des circonstances historiques favorables, ont su tirer la leçon de l'histoire. Comme l'écrivait Hamilton dans *The Federalist* en commentant la constitution proposée aux colons par la Convention de Philadelphie : « Espérer le maintien de l'harmonie entre plusieurs États indépendants et voisins, ce serait perdre de vue le cours uniforme des événements humains et aller contre l'expérience des siècles. »

Mais il y a deux siècles, les temps n'étaient pas encore mûrs pour que les conquêtes de la Révolution américaine deviennent un patrimoine commun à toute l'humanité. A cette époque, les Européens allaient se lancer dans l'aventure de la révolution industrielle et la consolidation ou la formation simultanée des grandes unités nationales, préparant ainsi inconsciemment les fondements de nouveaux et plus

sanglants conflits. L'histoire ne progresse pas par des sentiers rectilignes et presque toujours les hommes ne tirent des leçons que des événements tragiques déchaînés par les passions et les intérêts qu'ils n'ont pas encore su soumettre à la loi de la raison. Mais, au XVIII<sup>e</sup> siècle, ce que l'humanité se refusait encore à comprendre pouvait tout au moins être considéré comme une hypothèse philosophique raisonnable. Avec Emmanuel Kant, le fédéralisme a acquis une dimension historique universelle. Les hommes, observait Kant dans *Idée d'une histoire universelle d'un point de vue cosmopolite* (1784), se sont donné un système politique international au sein duquel les États vivent dans une condition de liberté sauvage comme vivaient les individus avant la formation de l'État civil. La situation internationale correspond donc à un état de barbarie, parce que ce n'est que par la guerre et non par le droit que l'on peut régler les différends entre les États. Toutefois, il n'est pas insensé d'espérer que l'histoire dans son évolution pousse le genre humain à reconnaître la nécessité de faire partie d'un système politique universel. Kant écrivait : « La même insociabilité, qui contraignait les hommes à travailler à cette constitution, est à son tour la cause du fait que toute communauté dans les relations extérieures, c'est-à-dire en tant qu'État en rapport avec d'autres États, jouit d'une liberté sans frein et que, par suite, un État doit s'attendre à subir de la part d'un autre exactement les mêmes maux qui pesaient sur les individus particuliers et les contraignaient à entrer dans un État civil conforme à la loi. » La raison devrait donc pousser les hommes « à sortir de l'absence de loi propre aux sauvages pour entrer dans une Société des Nations dans laquelle chaque État, même le plus petit, pourrait attendre sa sécurité et ses droits, non de sa propre force ou de sa propre appréciation du droit, mais uniquement de cette grande Société des Nations (*Fœdus Amphictyonum*), c'est-à-dire d'une force unie et de la décision légale de la volonté unifiée ».

La paix est la valeur spécifique du fédéralisme. Dans l'histoire européenne et mondiale, la paix, quoique acceptée par tous, a toujours été subordonnée dans les faits à la lutte politique pour d'autres objectifs, comme la conquête de la liberté, de la justice ou de l'indépendance nationale. Dans le passé, des voix se sont certes élevées en faveur du fédéralisme et en particulier des États-Unis d'Europe. Il suffit ici de rappeler Saint-Simon, Mazzini, Cattaneo, Proudhon, Hugo, Trotski, Einaudi, etc. Mais ils n'ont été que des précurseurs parce qu'ils n'ont jamais su amener le fédéralisme sur le terrain de la lutte politique, c'est-à-dire sur le terrain de la réalisation concrète. Ce n'est qu'à partir de la Seconde Guerre mondiale, au cours de la Résistance au nazisme et au fascisme, qu'a pris corps le projet de reconstruire l'Europe libérée sur la base d'une organisation fédérale, en alterna-

tive à l'ancien système des États souverains qui avait entraîné les Européens dans le conflit le plus horrible qui soit.

Pour tracer l'histoire du fédéralisme européen, de sa naissance aux derniers événements, il faut déterminer quelques trajectoires simples d'évolution. Nous examinerons donc tout d'abord le fédéralisme en tant que projet politique, c'est-à-dire la lutte des fédéralistes contre les pouvoirs nationaux et pour la construction du premier gouvernement supranational de l'histoire. Deuxièmement, nous examinerons l'histoire du fédéralisme en tant que projet culturel, c'est-à-dire l'engagement des fédéralistes pour affirmer leurs conceptions du processus historique vis-à-vis de la pensée politique du passé. Nous chercherons enfin à tirer de ces observations des indications immédiates de lutte.

#### *Le Fédéralisme en tant que projet politique*

Le *Manifeste de Ventotene* (1941), acte de naissance du fédéralisme militant, définit clairement l'objectif de lutte : la fédération européenne. « Le premier problème à résoudre, y lit-on, et sans la solution duquel tout autre progrès n'est qu'apparence, est l'abolition définitive de la division de l'Europe en États nationaux souverains. » Cette entreprise sera menée par des « hommes nouveaux », c'est-à-dire par un Mouvement (Le Mouvement fédéraliste européen sera fondé à Milan les 27-28 août 1943) capable d'exploiter la situation révolutionnaire créée par l'effondrement des anciens régimes européens discrédités, mis en déroute par le désastre de la guerre. « Le parti révolutionnaire — c'est le nom que le Manifeste donne au nouveau Mouvement — ne peut être improvisé à la dilettante au moment décisif, mais doit dès aujourd'hui commencer à se former tout au moins au niveau de son attitude politique centrale, de ses cadres généraux et de ses premières directives d'action. »

Les prévisions du Manifeste de Ventotene ne se réalisèrent pas. Le vide du pouvoir causé par la fin des anciens régimes ne fut pas comblé par la création des États-Unis d'Europe, comme il eût été souhaitable, mais par les armées victorieuses des grandes puissances, qui se préoccupèrent de redonner vie aux vieilles institutions nationales et de se partager l'Europe en zones d'influences. Un esprit de résignation s'empara alors de la classe politique européenne et les idéaux d'une Europe unie, qui semblaient tellement raisonnables et à portée de main pendant la Résistance, s'évanouirent. Mais l'histoire propose obstinément aux hommes ce que leur incapacité et leur inertie les amènent à oublier. Rapidement, la reconstruction se révéla être une tâche très difficile, voire impossible pour une Europe divisée et déjà prête, comme dans une tragique reprise théâtrale, à faire renaître.

tre les vieux conflits frontaliers. La rivalité franco-allemande reprit vigueur et on se retrouva dans l'atmosphère typique de l'Europe décadente, de la diplomatie et des alliances madrées. Mais le destin de l'Europe n'était déjà plus dans les seules mains des Européens. La confrontation bipolaire entre les deux superpuissances pour la suprématie mondiale commençait à donner une nouvelle orientation à toute la politique internationale. Ni les États-Unis ni l'Union soviétique ne pouvaient plus laisser l'Europe s'enfoncer dans l'anarchie et le rideau de fer fut la triste mais inévitable conséquence de l'effacement de l'Europe.

C'est dans ce climat que mûrirent de nouvelles possibilités d'action pour les fédéralistes. En 1947, les Américains proposèrent le plan Marshall aux Européens pour tenter de relancer l'économie et en même temps mettre sur pied un processus d'unification européenne pour contrer les ambitions stalinienne. Le projet fédéraliste était de nouveau d'actualité. C'est le problème allemand qui obligea les Européens à faire un choix crucial. La renaissance économique de l'Allemagne était entravée par les limites de souveraineté imposées par les Alliés sur la région de la Sarre. Sans le charbon et l'acier l'industrie allemande ne pouvait redémarrer. La France s'opposait à la reconstruction de la puissance allemande, mais sans une Allemagne capable de se soutenir par ses propres moyens, tout l'édifice européen vacillait. C'est Jean Monnet qui trouva une solution à l'impasse. « D'une pareille situation, écrivait-il dans son *mémoire* du 3 mai 1950, il n'est qu'un moyen de sortir : une action concrète et résolue, portant sur un point limité mais décisif, qui entraîne sur ce point un changement fondamental et, de proche en proche, modifie les termes-mêmes de l'ensemble des problèmes. » Il proposait une Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) comme premier pas vers une Fédération européenne. La création de la CECA, grâce à l'adhésion rapide de Schuman et d'Adenauer, fut annoncée à Paris lors de la réunion historique du 9 mai 1950. Les espoirs ne furent pas déçus. Comme l'avait prévu Jean Monnet, le cours des événements européens et mondiaux venait d'être complètement modifié. L'entente franco-allemande et la coopération communautaire remplaçaient les tensions politiques croissantes en Europe.

Toutefois, le problème allemand était loin d'être résolu, parce que lorsque les États-Unis et la Grande-Bretagne proposèrent de reconstituer l'armée allemande et de donner ainsi à l'Allemagne une pleine souveraineté politique, la France se braqua à nouveau en un refus net et ce fut de nouveau Jean Monnet qui tenta de surmonter l'obstacle en proposant une Communauté européenne de défense (C.E.D.). Les sept pays fondateurs de la CECA examinèrent la pro-

position de la C.E.D. (Mémoire Plevin, 1950) mais ils aboutirent à un projet de nature confédérale, qui proposait simplement de former une armée européenne par la somme des armées nationales. La proposition aurait bien vite capoté sans une nouvelle initiative efficace. Altiero Spinelli, à l'époque secrétaire général du M.F.E., envoya au gouvernement italien un *pro-mémoria* dans lequel il faisait remarquer qu'en additionnant les armées nationales on aurait obtenu précisément ce que l'on voulait éviter, c'est-à-dire la reconstitution de l'armée allemande. Mais, plus grave encore, en créant une structure militaire sans proposer la constitution d'un État fédéral pour la contrôler, les Européens auraient en réalité renoncé à l'indépendance : « N'ayant pas voulu, écrivait Spinelli, créer un organe européen souverain, la Conférence propose tacitement que le souverain européen soit le général américain ».

La proposition de Spinelli de compléter la C.E.D. par une Communauté politique européenne (C.E.P.), dotée d'un Parlement élu au suffrage universel et d'un gouvernement fut accueillie avec grande sagesse par De Gasperi qui réussit même à la faire accepter par Schuman et Adenauer. Finalement, l'assemblée commune de la CECA, transformée en Assemblée ad hoc, fut chargée d'élaborer un nouveau projet de Traité instituant la Communauté politique européenne. Le statut, approuvé dans sa forme finale le 10 mars 1953, s'il ne satisfaisait pas complètement les fédéralistes, pouvait néanmoins être considéré comme un pas décisif vers la Fédération européenne.

À partir de ce moment, l'histoire commença à tourner le dos aux fédéralistes. L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ratifièrent immédiatement le projet, mais l'Italie et la France hésitèrent. Entretemps, la mort de Staline introduisit dans la politique mondiale l'illusion générale d'une détente qui rendait moins urgente la nécessité de prévoir une défense européenne. Le 30 août 1954, le Parlement français, qui s'était déjà déclaré en principe favorable à la C.E.D., la repoussa. La première tentative de fonder l'État européen prenait ainsi fin sur un échec.

La cuisante défaite de la C.E.D. provoqua une réflexion salutaire chez les fédéralistes à propos de leur stratégie, baptisée « nouveau cours » par Spinelli. Depuis son III<sup>e</sup> Congrès (Strasbourg, 1950), le M.F.E. avait indiqué clairement la méthode à adopter pour fonder la fédération européenne. « Pour atteindre cet objectif, affirmait-on, il est indispensable que les États disposés à s'unir par un lien fédéral s'engagent à convoquer une Assemblée fédérale constituante européenne composée de représentants du peuple et non des gouvernements et chargée de voter un Pacte d'Union fédérale européenne, qui entrera en vigueur quand il sera adopté par un nombre minimum de

pays indiqués dans le Pacte lui-même et qui restera ouvert à l'acceptation des autres États. » Cette méthode avait été instaurée, sur proposition des fédéralistes, par les gouvernements européens lors de la bataille pour la C.E.D., avec la création de l'Assemblée ad hoc (que quelques députés avaient proposé d'appeler « Constituante »). Mais à la suite de l'échec du projet de communauté politique, les gouvernements se replièrent sur des objectifs moins ambitieux comme la création du Marché commun européen et l'Euratom, dans l'espoir que l'intégration économique pourrait conduire, tôt ou tard, à l'unification politique. Pour cette raison, les fédéralistes fidèles à la méthode constituante, la seule démocratique parce qu'elle associe le peuple au processus d'unification européenne, dénoncèrent la méthode fonctionnaliste et entamèrent une action pour dénoncer les institutions communautaires comme le dernier rempart de la conservation nationale. Comme cela s'était passé pour les minuscules États allemands qui créèrent le Zollverein, dans l'espoir qu'une union douanière permettrait de maintenir en vie des formes étatiques désormais condamnées par l'histoire, les vieux États nationaux européens créèrent la Communauté européenne parce qu'ils étaient incapables de garantir à leurs citoyens, de manière autonome, un minimum de bien-être et d'indépendance.

La politique d'opposition au Marché commun comportait l'élaboration d'un nouveau cadre conceptuel et de nouveaux instruments de lutte. Le concept de peuple européen devint la base de la nouvelle action des fédéralistes. Il existait un peuple, le peuple des nations européennes, mais il n'existait pas encore d'État. Le M.F.E. se proposa d'entamer une action pour faire apparaître cette contradiction et revendiquer le pouvoir constituant du peuple européen. Il s'agissait donc d'aborder avec détermination, même si des tentatives analogues avaient déjà été faites, la constitution d'un Mouvement fédéraliste organisé à une échelle supranationale avec des organes dirigeants européens, élus directement par un congrès démocratique européen. En effet, l'existence d'un mouvement supranational était le préalable d'une action constituante européenne efficace, qui ne pouvait se réduire à la simple addition d'actions nationales mal coordonnées. On atteignit cet objectif en 1959. L'ancienne U.E.F. (Union des fédéralistes européens), structurée à l'origine sur le modèle internationaliste, se transforma en M.F.E. supranational. Mais ce résultat fut obtenu au prix de la scission des fédéralistes allemands et néerlandais qui n'acceptèrent pas les critiques acerbes faites par les fédéralistes à l'encontre de la méthode fonctionnaliste.

Le succès obtenu fut toutefois suffisant pour lancer une importante campagne populaire, le *Congrès du Peuple européen* (C.P.E.) dont l'objectif était, par l'organisation d'élections primaires dans les

principales villes d'Europe, de concrétiser la revendication populaire de l'Assemblée constituante européenne. « Le Congrès du Peuple européen, comme l'a défini Spinelli, né d'une réflexion sur les raisons de l'échec des mouvements européens de ces dix dernières années, qui se proposaient de « prier » plutôt que de « forcer » les États nationaux... fait appel à tous ceux qui éprouvent la nécessité de revendiquer leurs droits de citoyens d'Europe. Les élections primaires sont le moyen de susciter cette conscience et de lui donner la possibilité de s'exprimer. » Cette initiative, pas plus que celle qui suivit, le *Recensement volontaire du Peuple fédéral européen*, ne réussit à ébranler les gouvernements européens dans leur immobilisme national, mais il faut tout de même les mentionner comme étant historiquement la première tentative sérieuse de développer une action politique de base dans un cadre international.

Vers le milieu des années soixante, le fédéralisme organisé s'orienta vers de nouveaux objectifs de lutte. La période transitoire du Marché commun allait en effet s'achever. La suppression des barrières douanières avait permis aux économies européennes de se développer de manière extraordinaire, mettant l'Europe en mesure de rivaliser sur le plan économique avec les États-Unis. Mais tôt ou tard les problèmes politiques devaient refaire surface. Un Marché commun, sans une monnaie commune et sans un gouvernement démocratique, se serait révélé incapable, comme ce fut le cas, de faire converger les différentes économies nationales vers des objectifs homogènes, de faire face aux déséquilibres régionaux et au problème de l'emploi, de relever le défi des économies technologiquement plus avancées et de la finance internationale. Enfin, il n'aurait pas su réaliser une politique de coopération efficace pour le développement du tiers monde, dont il dépendait pour la fourniture des matières premières. A ces considérations il fallait encore ajouter que la crise du bipolarisme aurait contraint l'Europe à reconsidérer le problème de sa défense et de l'avenir du Pacte atlantique. Le terrain était donc favorable pour une initiative de l'avant-garde fédéraliste qui aurait fait apparaître clairement la contradiction entre la dimension européenne du processus économique et social et la volonté anachronique des gouvernements nationaux de maintenir l'Europe politiquement divisée.

L'action projetée et entreprise alors par les fédéralistes ne visait plus à provoquer directement la convocation d'une Assemblée constituante, mais à mettre en marche un processus dont cet objectif aurait été le point d'arrivée : il s'agissait donc de mettre en crise les pouvoirs nationaux sur le terrain de la revendication de la démocratie européenne. Cette nouvelle orientation de la lutte se concrétisa dans la campagne pour l'élection directe du Parlement européen. Voici comment Mario Albertini la formula dans un rapport présenté au Comité

central du M.F.E. qui se tint à Paris le 1<sup>er</sup> juillet 1967 : « L'Europe n'est plus, comme au début de notre lutte, une simple prévision historique. C'est une réalité économique avec une administration communautaire complexe, en plus d'une nécessité politique de plus en plus évidente. Mais à côté de cette réalité européenne imposante, il y a un Parlement européen encore dépourvu de base électorale. En demandant son élection, on demande une chose que tous approuvent, sauf les ennemis de l'Europe. Il faut exploiter ce sentiment. En fait, dans la mesure où les partis démocratiques admettent l'économie — ou la société — européenne, ils ne peuvent, sans se renier, refuser la démocratie européenne. C'est ici le point de contact entre le M.F.E. et les partis démocratiques. Pris dans l'engrenage de la lutte pour le pouvoir national, ces partis, tout en reconnaissant le principe de la démocratie européenne, ne font rien pour la réaliser. Mais ils ne pourront pas rester inertes si le M.F.E. les oblige par une campagne tenace et patiente, à répondre. En ce qui concerne son importance, il faut souligner que l'objectif final, le fait électoral européen, n'est pas une des innombrables choses que l'on peut faire en faveur de l'Europe, mais c'est la chose qui peut nous donner l'Europe... Il suffit de garder présent à l'esprit que la première élection européenne obligera les partis à se regrouper au niveau européen et à se battre pour le consensus européen, pour se rendre compte que ce regroupement et cette lutte ne sont rien d'autre que la forme concrète du transfert du pouvoir du niveau national au niveau européen. Une fois que la lutte politique se sera déplacée du cadre national au cadre européen, les obstacles qui nous séparent de la démocratie européenne seront dépassés. Tous les autres objectifs, y compris la constitution et la constituante, ne seront plus que les thèmes de ce qu'en terme militaire on appelle l'exploitation de la victoire. »

Initialement, l'action pour l'élection européenne consista à revendiquer l'élection unilatérale des députés nationaux au Parlement européen, pour la raison évidente que la demande d'une élection générale immédiate pouvait être contrecarrée par quelques gouvernements particulièrement opposés (de Gaulle était encore au pouvoir en France). En Italie, grâce à une mobilisation efficace des militants, le M.F.E. réussit à présenter en 1969 un projet de loi d'initiative populaire au Parlement italien. Des initiatives analogues furent prises en Allemagne, dans le Bénélux et en France.

Dans les années suivantes la revendication fut soutenue par toute une série de manifestations de rue, de débats, de réunions, etc. Rappelons, au moins, la grande manifestation organisée à Rome le 1<sup>er</sup> décembre 1975 à l'occasion du Sommet des Chefs d'États et de gouvernements qui devait prendre et qui prit l'engagement de fixer la date des premières élections européennes. Pour la première fois, un

grand nombre de représentants de partis, de syndicats, de conseils d'entreprises, d'agriculteurs, etc. descendirent dans la rue à côté des fédéralistes pour revendiquer la démocratie européenne.

Un résultat non négligeable de cette nouvelle phase de la stratégie fédéraliste fut la réunification de tous les fédéralistes européens en une organisation démocratique supranationale unique. Du 13 au 15 avril 1973 naissait à Bruxelles l'Union des Fédéralistes européens (U.E.F.), qui garda l'ancienne dénomination pour marquer la continuité avec l'expérience de l'immédiat après-guerre.

Entre temps, comme les élections européennes approchaient, les fédéralistes lancèrent une nouvelle action pour soutenir le projet de l'unification monétaire de l'Europe, en tant qu'alternative à la désagrégation du Marché commun, au déclin du dollar comme monnaie internationale et à la crise économique mondiale. A la veille des premières élections européennes (juin 1979), le M.F.E. fut donc en mesure de mener une vigoureuse « Action sur les partis pour un programme européen démocratique et efficace », leur demandant d'insérer dans leur programme électoral les trois objectifs prioritaires suivants : un gouvernement européen, une monnaie européenne et une politique extérieure commune.

Les événements de la première législature européenne ont confirmé pleinement les espoirs des fédéralistes. Le Parlement européen, grâce à Altiero Spinelli, a lancé avec succès la lutte pour la réforme des Traités et pour donner à la Communauté un gouvernement démocratique et efficace, bien qu'avec des pouvoirs limités. On a entamé ainsi une véritable phase constituante au cours de laquelle, grâce à la mobilisation populaire et à l'engagement de tous les partis démocratiques européens, il sera possible de faire un pas décisif vers la fédération européenne. La deuxième tentative de l'histoire de réaliser l'État européen est donc en cours.

### *Le fédéralisme en tant que projet culturel*

Alors qu'il est facile de comprendre l'idée de projet politique de manière intuitive et que, dans notre cas, elle indique le moyen par lequel les fédéralistes ont tenté de mettre en discussion les pouvoirs nationaux existants en vue de créer la fédération européenne, lorsque l'on parle de projet culturel, il convient de préciser quelque peu le propos. Nous utiliserons l'expression projet culturel comme, *grosso modo*, les philosophes de la science parlent de « paradigmes » ou de « programmes de recherche » pour les théories scientifiques. D'une manière beaucoup plus complexe, les doctrines politiques aussi exercent, ou devraient exercer, une fonction similaire. Elles fournissent aux hommes des critères leur permettant de s'orienter dans l'action



et dans la compréhension de la réalité historique et sociale. Le monde de la culture consiste en toutes les idées, les croyances, les institutions, etc., qui servent de fondement à l'organisation de la vie en société et auxquelles on pourrait également donner la définition de civilisation, lorsque l'on parle de réalisations historiques concrètes. Une doctrine politique, et une idéologie en particulier, se situe donc par rapport au monde de la culture pour son attitude critique et pour son programme de transformation du vieux monde. Toutefois, par rapport à la méthode de la connaissance scientifique au sens strict, il y a une différence qui n'est pas à négliger. L'homme scientifique a rempli sa tâche presque complètement lorsqu'il a mené sa recherche à bon port. Il est vrai qu'une découverte scientifique peut rencontrer divers obstacles et que le monde académique, qui devrait être ouvert à toutes les nouveautés, s'oppose souvent avec tenacité aux novateurs, au point que l'on a éprouvé le besoin de parler de révolutions scientifiques. Mais il s'agit là d'éléments secondaires. Le véritable processus de connaissance a une séquence purement logique et non historique.

Il n'en va pas de même pour la politique. Aucune nouvelle théorie politique ne s'est affirmée comme un fait instantané et sans luttes, c'est-à-dire sans que ne mûrissent les conditions historiques de son affirmation complète et sans que sa signification n'apparaissent progressivement au cours de ce processus. En effet, il est même problématique d'établir pour les grandes idéologies telles que le libéralisme, la démocratie et le socialisme, jusqu'à quel point elles se sont réalisées. En définitive, en politique, le problème de l'affirmation d'une idéologie n'est pas moins important que celui de son élaboration conceptuelle. Il ne s'agit pas seulement de connaître une certaine réalité historique, mais surtout d'affirmer une nouvelle organisation de la société et du pouvoir. En politique, connaissance et action ne peuvent pas être dissociées. Sans un engagement pour le changement, la distinction entre pensée utopique et pensée scientifique reste vague. Il en résulte que, contrairement aux sciences naturelles, la pensée idéologique a toujours un caractère global, c'est-à-dire qu'elle doit viser une compréhension de l'ensemble du processus historique. Toute pensée politique vitale, ayant pour objectif une transformation globale de la réalité historique et sociale, doit donc s'accompagner d'un projet culturel qui révèle progressivement à la conscience du sujet historique les phases successives des transformations possibles.

Si ces considérations sont correctes, l'histoire du fédéralisme en tant que projet culturel commence alors à la fondation du fédéralisme en tant qu'expérience politique autonome, c'est-à-dire avec le Manifeste de Ventotene. En effet, c'est alors que le fédéralisme européen devient une attitude théorico-pratique et pas seulement une aspiration idéale de quelques penseurs illuminés. Le Manifeste de Vento-

tene indique deux principes d'action importants : 1. l'objectif de la construction d'un « État international solide », c'est-à-dire de la Fédération européenne, est prioritaire à tout autre objectif politique ou social ; 2. la nouvelle frontière entre progrès et réaction ne se situe plus entre ceux qui veulent plus ou moins de liberté, de démocratie ou de socialisme dans les États existants, mais entre ceux qui veulent et ceux qui ne veulent pas l'État international. Sur la base de ces principes devient possible une confrontation avec la réalité politique, laquelle consiste à lutter pour la conquête et le maintien du pouvoir national. Avec leur projet politique alternatif, les fédéralistes entrent en relation avec le processus historique. « Il s'ensuit, affirme Mario Albertini dans son commentaire des Principes du Manifeste, que même par rapport à l'avenir la pensée prend la forme de la réalité (l'action est l'avenir en germe) ; et, plus précisément, de la réalité que l'on peut construire avec la raison parce que les nouveaux principes d'action, s'ils sont vraiment tels et non des automystifications, relient le présent au futur selon un ordre établi par la raison. »

Dans une première phase de la vie du M.F.E., le développement de ces principes a consisté principalement en l'élaboration de prises de position sur les grands problèmes contemporains. Par le biais de ses organes officiels, tout d'abord l'*Unità europea* (1943-1949) et ensuite *Europa federata* (1949-1960) et d'autres moyens de presse, le M.F.E. a fait connaître ses opinions sur le problème de la réunification allemande, sur l'insuffisance des programmes politiques nationaux des partis vis-à-vis de l'unification européenne, sur la nature de la politique extérieure des États-Unis et de l'Union soviétique, sur les tentations autarciques renaissantes, etc. En fait, pendant ces années, la lutte fédéraliste s'est enrichie d'importantes prises de position qui ont constitué un point de référence pour les luttes du M.F.E. dans les années suivantes. Spinelli a exprimé cette exigence avec beaucoup de lucidité dans l'introduction à son recueil d'essai *Degli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa* (1950). « Une opinion courante que l'auteur ne partage pas, écrit Spinelli, veut que le fédéralisme consiste en la simple formulation d'un objectif qui n'a aucune influence sur les problèmes politiques intérieurs et, par là, sur la mentalité des différents partis politiques nationaux. Le problème de la fédération modifie radicalement le plan sur lequel évoluent les partis, leur idéologie, leur programme à horizon national. Dès que l'on passe du plan de l'organisation de l'État national à celui de l'organisation de l'État fédéral, toutes les conditions dans lesquelles on est habitué à examiner les divers problèmes politiques, économiques et sociaux se modifient radicalement. Je crois que l'on n'est pas encore très conscient de la force révolutionnaire inhérente à la pensée fédéraliste. »



Il y a une seconde ligne de développement de la pensée fédéraliste qui est seulement soulignée dans le Manifeste de Ventotene, mais qui est plus approfondie par Spinelli dans son essai *Gli Stati Uniti d'Europa et le varie tendanze politiche*, écrit en même temps que le Manifeste, où le fédéralisme est comparé aux doctrines politiques du nationalisme, de la démocratie et du socialisme. Elles y sont explicitement critiquées pour leur incapacité à résoudre le problème de la coexistence pacifique entre États. L'examen de ce problème amène à une première conclusion importante : le fédéralisme n'est pas en opposition aux grands idéaux de la liberté individuelle, de l'égalité politique et de la justice sociale, mais il estime que ceux-ci ne peuvent être réalisés que comme conséquence de la création de la Fédération européenne, tandis qu'il serait illusoire de chercher à le faire dans le cadre des vieux États nationaux. En effet, ce point de vue constitue la partie idéologique centrale des *Tesi politiche* de fondation du M.F.E., où l'on affirme que « le M.F.E. ne se présente pas comme une alternative aux courants politiques qui recherchent l'indépendance nationale, la liberté politique, la justice économique. Il ne dit pas aux dirigeants et aux partisans de ces mouvements, qui représentent presque tout ce qu'il y a de vivant et de progressiste dans notre civilisation : l'indépendance nationale, la liberté, le socialisme sont des idéaux qu'il faut mettre de côté pour ne s'occuper que de l'unité européenne. Bien au contraire, le M.F.E. est composé exclusivement d'hommes partisans de ces courants et entend en réaliser les objectifs qui sont conformes aux valeurs suprêmes de notre civilisation. » Pendant les dix premières années d'existence du M.F.E., cette orientation doctrinale s'est concrétisée aussi par des directives d'action efficaces. La lutte pour la C.E.D. a été menée par un M.F.E. dont les cadres coïncidaient largement avec ceux des partis à orientation européenne et leur complémentarité idéologique avec le fédéralisme a permis une collaboration efficace à la base et au sommet entre fédéralistes et hommes de partis. Au cours de cette phase, la conception prédominante du fédéralisme était la doctrine de l'État fédéral, c'est-à-dire le modèle institutionnel proposé comme solution au problème de la division de l'Europe. La naissance des États-Unis d'Amérique, avec l'exemple limpide de la Convention de Philadelphie, a constitué le point de référence constant des réflexions des fédéralistes européens. Pendant ces années, le fédéralisme pouvait, donc, être défini simplement comme la théorie de l'État fédéral.

Ces positions et ces orientations devaient changer profondément après l'échec de la C.E.D. Le « nouveau cours » ne fut pas seulement un tournant politique, mais aussi culturel. Désormais, l'europhisme des partis, qui acceptaient passivement la perspective fonctionnaliste et gouvernementale de l'unification européenne, s'écartait de plus en

plus des positions des fédéralistes qui ne cessaient de revendiquer, avec cohérence, l'assemblée constituante européenne. Il devenait donc évident et vital de situer la pensée fédéraliste sur des positions culturellement autonomes par rapport à celles des partis. L'élaboration d'une autonomie idéologique spécifique du fédéralisme, qui est toujours en cours, fut entamée pendant ces années par Mario Albertini.

La première initiative consista à développer une politique de recrutement de nouveaux cadres jeunes, parallèlement à la campagne pour le Congrès du peuple européen. « Pour les fédéralistes, écrivait Albertini à l'occasion des stages de Salice en 1957, le problème est décisif parce que leur possibilité de mener la lutte pour l'Europe est conditionnée par la capacité de recruter et former un nombre croissant de militants... Il est bien évident que les militants se forment dans la lutte et non dans des cénacles de réflexion. Mais on ne naît pas militant et on ne peut être bon militant sans un caractère politique bien défini. Par conséquent, il faut tout d'abord avoir les idées bien claires sur deux questions : celle du recrutement des militants et celle du fondement de leur personnalité. » Albertini précisait encore que le recrutement ne pouvait se faire que grâce à une organisation établie directement par les fédéralistes parce qu'« il n'existe pas de milieux dans lesquels naît spontanément le désir de devenir militant de l'Europe ». En ce qui concerne leur personnalité, il faut que les militants soient « capables de se différencier des hommes politiques nationaux et qu'ils veuillent acquérir un mode européen de voir et un mode européen d'agir ». La première tâche du militant est d'organiser les sympathisants et les citoyens pour renforcer l'action fédéraliste. « Toutefois, cette science du militant, cette capacité de regrouper les hommes sur une certaine voie, poursuit Albertini, ne servirait à rien si le militant n'était aussi capable d'exercer un art. L'art du pilote. Les militants formeront un groupe et le mettront en marche en appliquant les règles d'organisation du C.P.E., avec les réunions et les élections. Chemin faisant, ils ne pourront étoffer le groupe que s'ils savent, à chaque carrefour, choisir le bon chemin et donner à ceux qui les suivent l'impression qu'ils ont un objectif. »

La mise au point de la politique de recrutement comporta une série de réflexions approfondies sur les grands problèmes contemporains et plus seulement sur les prises de position politique. Le groupe d'« autonomie fédéraliste » aborda ainsi les questions du rapport entre État et Église, du Mezzogiorno en tant que problème européen, de l'avenir de la condition ouvrière par rapport à la révolution scientifique et technologique, du problème de la démocratie à l'école, de la signification des armes atomiques pour l'avenir de l'humanité, de la fin de l'équilibre bipolaire et de l'émergence du multipolarisme, des

limites de l'expérience italienne du centre-gauche et du réformisme national, etc. En outre, plusieurs concepts essentiels à l'acquisition d'une conscience du fédéralisme en tant qu'alternative historique furent approfondis et précisés. C'est ainsi qu'un intense débat se développa sur l'idée de cours de l'histoire, sur la raison d'État et sur ses rapports avec l'impérialisme et, enfin, sur la signification même de l'action politique. Nous ne pouvons pas ici exposer les contenus de ces réflexions théoriques. Mais il faut signaler néanmoins, dans les œuvres de Mario Albertini, *Lo Stato nazionale (l'État national)*, éd. Fédérop, coll. « Textes fédéralistes », Lyon, 1978) qui pour les fédéralistes a la même importance que *le Capital* pour les socialistes, en ce sens que *l'État national* se proposait d'identifier et de démystifier l'ennemi, c'est-à-dire l'idéologie nationale. En outre, dans *Il Federalismo. Antologia e definizione*, Albertini définit les caractères spécifiques du fédéralisme en tant qu'idéologie politique : il consiste en un aspect de valeur, la paix (au sens donné par Kant) ; un aspect de structure, l'État fédéral (dont les principales caractéristiques institutionnelles sont définies par Hamilton) ; et un aspect historique et social, c'est-à-dire la phase de développement des moyens matériels de production, dans laquelle l'intégration de la société ait atteint un point où la division de l'humanité en nations puisse être surmontée. Grâce à cette précision théorique, il est alors possible de faire, sur des bases scientifiques, dans la mesure où les sciences historiques et sociales en disposent, la comparaison entre le fédéralisme et les grandes idéologies du passé, le libéralisme, la démocratie et le socialisme.

On peut déduire de ce qui précède qu'il s'agit d'un programme culturel d'envergure et qu'il n'a pu et ne pourra se développer que s'il existe un engagement collectif. C'est pour cette raison qu'en 1959 fut fondée la revue *le Fédéraliste*, publiée en français pendant les années où l'on essayait de fonder un M.F.E. supranational, ce qui permit d'élargir la base des militants engagés du point de vue culturel ainsi que de développer la critique de la culture non fédéraliste. Lentement, cette activité d'approfondissement théorique permit également de transformer radicalement la structure du Mouvement. Les militants de partis qui à l'époque de la C.E.D. avaient encore une fonction dirigeante décisive au sein du M.F.E., s'éloignèrent, ou réduisirent leur rôle à celui de simples sympathisants. On assista à une hémorragie des adhérents, mais en revanche un solide noyau dirigeant, formé à la lutte et surtout conscient de la priorité de l'identité fédéraliste et de son autonomie idéologique, se constitua. Le militant fédéraliste — tel que le définissait Albertini en 1966 — est celui qui fait « de la contradiction entre les faits et les valeurs une question personnelle » et « l'avant-garde fédéraliste est la conscience théorico-pratique du caractère européen de l'alternative politique de fond ». Et ce sera

cette avant-garde fédéraliste qui assumera la lourde responsabilité de guider le M.F.E. et l'europhisme organisé dans la lutte pour la conquête du droit électoral européen.

Actuellement, le fédéralisme européen est confronté à un nouveau et décisif défi. Après la victoire pour l'élection directe du Parlement européen, un débat s'est ouvert au sein du M.F.E., qui a abouti à un deuxième tournant politique et culturel. Une fois que le processus d'unification politique de l'Europe a été accroché au moteur puissant de la volonté populaire, les fédéralistes se sont trouvés confrontés au problème de faire apparaître les implications mondialistes — qui ont toujours existé sur le plan des formulations théoriques — de la lutte pour la fédération européenne. C'est pourquoi, le Congrès de Bari, en février 1980, qui a lancé le mot d'ordre « Unir l'Europe pour unir le monde » a approuvé une série de thèses dont il convient de mentionner complètement la première : « Une nouvelle époque a commencé, une nouvelle pensée doit prendre forme. Le cours de l'histoire engendré par la formation du marché mondial et soutenu par la révolution scientifique, politique, économique et sociale a désormais atteint son point culminant avec la fin de l'hégémonie du système européen des États, l'avènement du système mondial des États, le réveil de tous les peuples de la Terre, la participation croissante de l'esprit religieux à la vie moderne et le développement considérable de la capacité technologique, non encore maîtrisé toutefois par la volonté générale. Pour cette raison, il est nécessaire désormais — et également possible à condition de tourner la pensée et la volonté vers cette tâche suprême — de planifier au niveau mondial la solution de quelques-uns des problèmes fondamentaux pour la survie et l'avenir du genre humain. »

De nouveaux problèmes, de nouvelles orientations et de nouvelles luttes sont donc à l'ordre du jour dans le débat fédéraliste. Avec le tournant mondialiste, l'attention des fédéralistes s'est concentrée de plus en plus sur le problème de la paix « en tant qu'objectif suprême de la lutte politique » et sur les stratégies permettant de commencer à contrôler, bien qu'imparfaitement, la transition vers la démocratie internationale et le gouvernement mondial. A propos de ce second tournant culturel, on a éprouvé le besoin de renouveler la politique de formation et de recrutement des nouveaux militants et de publier une nouvelle édition de la revue *Il Federalista* qui est publiée aussi en anglais et en français pour favoriser un débat au niveau international à propos de ces perspectives. Il est significatif que l'éditorial du premier numéro de la nouvelle série s'intitule « Vers un gouvernement mondial » et tente de définir les premières orientations politiques pour une articulation mondiale de la stratégie fédéraliste.

*Premières directives d'action pour le militant fédéraliste*

Dans cette phase de l'histoire de l'Europe et du monde, le militant fédéraliste doit assumer un double engagement : l'un politique, de se battre pour la fédération européenne, l'autre culturel, d'affirmer le fédéralisme en tant que culture de la paix.

Ce n'est que par un dur engagement personnel que l'on acquiert ces capacités de lutte. On devient militant lorsque l'on fait face à la première des tâches — celle qui transforme une simple sympathie pour la cause fédéraliste en une attitude politique concrète — c'est-à-dire l'organisation de la vie de la section locale du M.F.E. ou de la Jeunesse européenne fédéraliste (J.E.F.). Les tâches liées à l'organisation sont souvent sous-estimées en politique, mais il suffit de penser que le fait d'organiser signifie regrouper des hommes qui partagent les mêmes idées pour se rendre compte que celui qui renonce au travail d'organisation renonce en fait à la lutte pour l'affirmation de ses idées. La création d'une section du M.F.E., quelque modeste que soit le nombre des adhérents, constitue l'acte de naissance du fédéralisme dans une ville et rattache immédiatement les forces politiques et culturelles à un fait nouveau et à un nouveau point de vue dont elles ne tiendraient probablement pas compte, occupées comme elles le sont à la gestion quotidienne de la politique locale ou nationale. Les grandes idées et les grands projets politiques ne se sont jamais affirmés dans l'histoire par l'intervention de quelque force mythique (la nation, la classe, etc.) mais parce que les individus ont pris la responsabilité de les défendre et de les faire triompher, contre mille adversités, avec l'aide de leurs compagnons de lutte.

L'organisation est un fait qui dépend de la volonté de chacun et qui prend forme sur la base de techniques spécifiques qui doivent correspondre au type de lutte qu'on veut mener et aux conditions historiques existantes. Par exemple, lors des premières expériences du libéralisme européen, on a assisté à la constitution de comités de notables, alors que le parti moderne, avec sa structure de sections démocratiques de base, n'est apparu qu'à l'époque des luttes ouvrières pour le socialisme ; le communisme a introduit l'expérience de la cellule, etc. Nous ne pouvons pas ici approfondir cette question. Il convient de souligner que le choix de l'organisation oriente et conditionne les formes du débat et les possibilités de lutte politique. Il faut reconnaître et mesurer l'importance d'une autonomie relative de l'organisation. Quelques exemples seront, peut-être, plus utiles qu'une discussion théorique.

L'échec de la II<sup>e</sup> Internationale est dû en grande partie à un mauvais choix dans l'organisation, imputable à son tour, au défaut de perception du nationalisme comme idéologie capable de prétendre à un

loyalisme absolu des masses, aux dépens de la solidarité internationale de classe tant proclamée en paroles. En fait, l'organisation de l'Internationale a consisté (et l'internationalisme est encore conçu de cette manière par les partis contemporains) en la somme de plusieurs organisations nationales indépendantes, coordonnées par un *Bureau* dont ne faisaient partie que les dirigeants nationaux. Il était donc inévitable que la socialdémocratie européenne, dans la mesure où elle réussissait à participer avec succès aux élections et à renforcer la structure interne du parti « se nationalisât » en ce sens que les cadres intermédiaires (et en particulier ceux des associations syndicales) étaient de plus en plus conscients que leur existence, leurs pouvoirs et leur prestige dépendaient étroitement du destin de l'État. Au fur et à mesure que la guerre approchait, et même si la base ouvrière avait laissé penser plus d'une fois qu'elle était disponible pour une mobilisation de masse contre la guerre (une grève générale paralysant la production aurait certainement empêché l'éclatement du conflit), les dirigeants et les cadres intermédiaires « ont trahi » : ils n'avaient pas, en fait, à affronter un organisation européenne de base (si un Congrès ouvrier européen avait été convoqué, comment auraient-ils pu justifier leur position belliciste ?) et ainsi, chaque parti, au sein de son parlement, a voté en faveur des crédits de guerre au nom de la défense de l'intérêt « suprême » de la nation.

Un deuxième exemple peut être tiré de l'histoire même du fédéralisme européen. Entre les deux guerres mondiales un important mouvement fédéraliste a pris naissance et s'est développé en Grande-Bretagne : *Federal Union*. Y participèrent d'éminentes personnalités culturelles telles que Lord Lothian, Lionel Robbins, Barbara Wootton, William Beveridge, etc. et certains apportèrent des contributions importantes à la théorie même du fédéralisme. *Federal Union* réussit à devenir une organisation très importante. Immédiatement avant la Seconde Guerre mondiale, des centaines de sections se formèrent et il y eut un millier d'adhérents. C'est certainement en raison de l'influence de *Federal Union* que Churchill proposa au gouvernement français, en proie à la panique face aux armées d'Hitler, de rassembler le Royaume-Uni et la France dans une seule fédération, qui aurait certainement constitué après la guerre le noyau d'une fédération européenne plus large.

Néanmoins, *Federal Union* disparut de la scène politique anglaise dès que s'évanouit l'espoir de contenir l'expansion nazie et fasciste grâce à l'union fédérale des démocraties et qu'il apparut clairement que la Seconde Guerre mondiale prendrait fin grâce à l'intervention des grandes puissances extra-européennes. L'agonie de *Federal Union* a rendu problématique et précaire l'existence au Royaume-Uni d'autres organisations fédéralistes dans l'après-guerre. Par conséquent, les posi-

tions des partis anglais ont pu être plus anti-européennes et anti-fédéralistes que dans les pays où il existait une organisation fédéraliste forte et combative.

L'explication la plus convaincante de ces vicissitudes du fédéralisme anglais réside peut-être dans le fait que les dirigeants de Federal Union n'avaient pas la même conception du fédéralisme que celle du M.F.E. après le tournant autonomiste. Leur engagement fédéraliste s'est limité à combattre la menace nazi-fasciste en Europe. Ils n'ont pas su trouver dans le fédéralisme une réponse au problème de la crise du système européen des États et à la phase supra-nationale du cours de l'histoire. Chacun aurait certainement indiqué le fédéralisme comme la seule réponse valable au problème de l'anarchie internationale et de la paix. Mais chacun se sentait dans son for intérieur encore libéral, socialiste, etc., plutôt que fédéraliste. C'est ainsi que lorsque les événements politiques reléguèrent dans l'ombre la question de l'unité européenne, aucun des dirigeants de Federal Union ne s'engagea personnellement pour maintenir en vie l'organisation fédéraliste et chacun revint à ses anciennes pratiques et s'occupa des affaires courantes qui, par définition, vont dans le sens du maintien des pouvoirs nationaux existants et non de leur suppression.

L'exemple de Federal Union peut être utile pour mettre en lumière les tâches difficiles que devront affronter très probablement l'actuelle et la prochaine génération de militants fédéralistes. Il faut exploiter l'autonomie relative de l'organisation, par rapport au processus politique et culturel, pour lancer le fédéralisme dans un nouveau cycle de vie. Nous ne pouvons certainement pas savoir aujourd'hui si la deuxième tentative de fonder l'État européen réussira. Mais nous pouvons dire que le processus est bien entamé, que la réussite est possible et que chacun de nous a le devoir de rassembler toutes ses énergies pour contribuer à la fondation de la Fédération européenne. Mais l'Europe n'est pas le monde et une Europe fermée sur elle-même et sur ses petits intérêts serait un malheur pour les Européens et pour le monde entier. Nous devons nous battre non seulement pour unir l'Europe mais aussi pour faire de cette union un modèle de société pour le monde entier, parce que ce n'est qu'en adoptant le modèle fédéral que tous les peuples de la Terre pourront assurer la paix et la justice internationale. Si les peuples européens ont su trouver la voix de la paix après des siècles de guerres, de haine et de massacres, pourquoi les peuples du Proche-Orient, de l'Amérique latine, de l'Afrique, etc., ne pourraient-ils pas adopter les mêmes solutions ? Si cette voie est celle que l'humanité juge raisonnable de suivre, est-il insensé de penser qu'un jour les États confieront le pouvoir de contrôler et de détenir les armements à un gouvernement mondial ? Les temps sont mûrs pour se poser ces questions. Ils le sont donc égale-

ment pour en trouver les réponses. La lutte pour l'Union européenne sera vraiment menée par un nombre croissant de sympathisants si l'on arrive à dégager les implications cosmopolites du fédéralisme européen.

Pour le moment, nous pouvons accomplir cette tâche surtout par un travail humble de renforcement de notre organisation, c'est-à-dire par le recrutement de nouveaux militants qui partagent ce point de vue et qui s'engagent à leur tour pour la fondation de nouvelles sections. Tout ce qui est fait pour renforcer le M.F.E. contribuera immédiatement au succès de la lutte pour la Fédération européenne et, à long terme, à faire de l'Union européenne un laboratoire du fédéralisme mondial.

Pour conclure, il faut mettre en garde les nouveaux timoniers contre les dangers auxquels ils se heurteront dans la conduite de leur vaisseau dans la tempête de la vie politique. Une section bien organisée doit avoir pour objectif de devenir : a) un centre d'éveil de l'opinion publique sur les problèmes de l'unité européenne et du fédéralisme ; b) un centre d'élaboration culturelle. Cela découle logiquement de ce qu'on vient de dire mais c'est difficile à réaliser. On peut très bien faire jouer à sa propre section le rôle de centre d'éveil de l'opinion publique en appliquant scrupuleusement les directives d'action des organes dirigeants du Mouvement. Mais cela exige aussi une participation constante aux réunions régionales, nationales, etc., parce que l'on peut très bien, au sein du M.F.E., acquérir une orientation correcte uniquement en discutant avec les autres amis fédéralistes. Il faut ensuite traduire cette orientation dans une action. A ce stade, les difficultés deviennent très nombreuses et le caractère du militant est mis à rude épreuve. Il est souvent contraint à s'engager seul ou avec peu d'amis et ne peut compter que sur les maigres ressources matérielles qu'offre l'auto-financement. Mais cela suffit. L'histoire du M.F.E. est jalonnée d'exemples de militants qui, avec ténacité et orgueil, ont réussi à hisser haut la bannière du fédéralisme dans leur ville et pendant longtemps.

Deuxièmement, il faut que la décision de faire vivre la section en tant que centre d'élaboration culturelle se traduise en engagement précis sur le plan de l'organisation : une rencontre hebdomadaire au cours de laquelle quelqu'un se donne pour tâche de faire un rapport sur un thème d'intérêt général ou sur un livre qui vaut la peine d'être commenté, de discuter d'un article préparé pour la publication dans la presse fédéraliste ou autre ou de ceux qui sont parus dans le dernier numéro de la revue *le Fédéraliste*, etc. Il est indispensable de maintenir un juste équilibre entre l'engagement politique et l'engagement culturel. Toute radicalisation unilatérale d'un de ces deux pôles conduit à des déviations dangereuses. Les fédéralistes n'ont pas un pou-

voir à conquérir. Leur force est celle de leurs idées. Les partis existants qui n'ont très souvent comme seul objectif que de maintenir ce qui existe, peuvent réduire la politique à la simple conquête du pouvoir sans compromettre, tout au moins à court terme, leur survie. Mais une telle attitude serait catastrophique pour les fédéralistes. Séparer arbitrairement le fédéralisme de son potentiel culturel signifie réduire les capacités de succès de l'action fédéraliste. Il serait tout aussi catastrophique de prétendre transformer le M.F.E. en une académie ou un club culturel sans attache avec l'action politique. Il y a déjà malheureusement assez de centres de ce type qui prospèrent sous couvert d'activités pseudo-culturelles et européennes. Comme des parasites, ils sucent la substance de la cause européenne parce qu'ils vivent *de* l'Europe et non *pour* l'Europe.

Le M.F.E. est donc un mouvement au sens technique du terme : il regroupe des hommes qui n'ont pas pour objectif de conquérir un pouvoir ou de gérer des intérêts. Le M.F.E. est formé par une avant-garde consciente de faire de la politique « d'une manière nouvelle » et de représenter une alternative à la crise de la civilisation contemporaine. Le M.F.E. ne se présente pas aux élections pour ne pas diviser les forces favorables à l'unification politique de l'Europe et du genre humain. Il est l'interlocuteur de tous ceux qui veulent véritablement se battre pour la paix universelle garantie par un gouvernement mondial. Il refuse d'utiliser la violence comme moyen de lutte. Il garantit son autonomie grâce à l'auto-financement des militants.

Lorsqu'il a quitté Ventotene en 1943, Spinelli raconte dans ses mémoires avoir éprouvé une « fierté solitaire » vis-à-vis de ses compagnons de détention, « parce qu'aucune formation politique ne m'attendait, ni se préparait à me faire fête, à m'accueillir dans ses rangs. C'est moi qui allais créer de rien un mouvement nouveau et différent pour une bataille nouvelle et différente... Avec moi, je n'avais rien d'autre que moi-même, qu'un Manifeste, quelques thèses et trois ou quatre amis qui m'attendaient pour savoir si l'action dont je leur avais tant parlé allait vraiment commencer ». Cette fierté qu'éprouvait Spinelli doit aujourd'hui habiter l'âme du militant fédéraliste parce que chacun, dans sa ville, a la responsabilité de faire vivre un mouvement nouveau et différent. Mais depuis lors, un long chemin a été parcouru. Chaque militant est aujourd'hui conscient de poursuivre une tradition glorieuse de pensée et d'action et sait que, quelque difficile que puisse être l'engagement qui lui est demandé, il peut compter sur l'aide d'une force organisée et en croissance parce que les jeunes n'ont pas du tout renoncé à changer le monde et à projeter l'avenir.

*Guido Montani*

## L'ORIENTATION POLITIQUE DU M.F.E.\*

Le Congrès du Mouvement Fédéraliste Européen, réuni à Cagliari du 2 au 4 novembre 1984,

*affirme que*

la très mauvaise distribution du pouvoir est la cause première des maux de nos sociétés. Un seul niveau de la vie sociale, le niveau national, a un gouvernement indépendant. Tous les autres niveaux, au contraire, en sont privés. Cela est valable tant pour l'O.N.U. que pour la Communauté européenne — gouvernée par un Conseil de ministres nationaux et non par un exécutif démocratique européen, comme ce serait naturel — et pour les régions, auxquelles une véritable autonomie constitutionnelle fait encore défaut. Cet état de choses, qui par une optique nationale déforme les faits mondiaux, européens, locaux et régionaux, se reflète lourdement dans la vie même des quartiers et des communes, en les subordonnant au système centralisé du pouvoir et en étouffant leur spontanéité ;

*constate*

que dans une telle situation de pouvoir, subie passivement par une grande partie des élites politiques et culturelles, les énergies sociales de toute sorte qui se forment à tous les niveaux autres que le niveau national, privées comme elles le sont de gouvernements indépendants qui leur soient propres, ne peuvent ni se manifester avec leur vrai caractère ni prendre le contrôle du processus historico-social dans le but d'affronter et de résoudre les grands problèmes de notre temps : chômage, nouvelles technologies, sauvegarde du milieu naturel et urbain, qualité de la vie, liberté et développement de tous les peuples, paix universelle et désarmement général et contrôlé ;

qu'au contraire, et à cause de cela, ce sont des tendances négatives qui prennent le dessus, tendances qui se manifestent comme une sélection de plus en plus mauvaise de la classe politique, comme un éloignement croissant des citoyens de la vie publique et même comme de véritables phénomènes de dégénérescence et de marginalisation, spécialement dans le monde des jeunes qu'écrase le manque de perspectives concernant leur avenir et leur travail ;

que, dans ce cadre politique malsain, les quartiers et les communes, les seuls espaces territoriaux dans lesquels la solidarité humaine

\* Il s'agit de la motion approuvée par le XII<sup>e</sup> Congrès du M.F.E. que *Le Fédéraliste* estime opportun de publier, étant donné son intérêt théorique.

pourrait se manifester de façon spontanée et dans lesquels, avec l'intervention des organismes locaux, pourraient se réaliser les conditions nécessaires au développement des formes nouvelles du travail et de l'emploi dans les secteurs des biens culturels, des biens naturels et de la protection sociale, sont au contraire en train de devenir, également à cause du désordre urbaniste, les domaines où l'incurie grandit pour tout ce qui est public, où la violence croît sous toutes ses formes, où la drogue se répand et où même les règles fondamentales de la vie sociale vacillent ;

que dans ce cadre les régions encore soumises à la centralisation étatique et au centralisme des partis qui en découle, ne peuvent ni développer une véritable vie politique régionale, ni élever, sur une base démocratique solide, des digues pour contenir la corruption politique qui provient du centre du pouvoir, ni mobiliser les énergies indispensables pour une authentique planification démocratique du territoire, c'est-à-dire faite aussi et surtout par ceux qui le connaissent parce qu'ils y vivent ;

que, dans ce cadre, les gouvernements nationaux, dépassés par la dimension européenne et mondiale des principaux problèmes, ne sont plus en mesure d'assurer le développement ni de combattre le chômage, ni de promouvoir la détente internationale, ni d'offrir une collaboration efficace aux pays du tiers-monde. En s'obstinant à maintenir entre leurs mains tout le pouvoir, même s'ils ne peuvent plus l'exercer de manière autonome, ils laissent, de fait, leurs citoyens à la merci des décisions des superpuissances qui, à leur tour, n'ont plus la capacité de gouverner le monde en favorisant le développement de tous les pays et ne réussissent à conserver leur leadership qu'en le faisant valoir toujours plus lourdement sur le terrain militaire.

#### *affirme que*

pour bâtir la nouvelle société il est nécessaire que tous les niveaux de la vie de relation, du quartier à la planète entière, s'expriment : a) avec la plus grande autonomie possible, b) avec une coordination constitutionnelle de caractère fédéral, c'est-à-dire non hiérarchique mais paritaire. Cela demande une grande réforme des institutions, qui fasse vivre de manière autonome le quartier dans le cadre de la commune, la commune dans le cadre de la région, la région dans le cadre de la nation, la nation dans le cadre du continent, le continent dans le cadre du monde. Deux nécessités s'imposent : a) celle du bicaméralisme à tous les niveaux, avec un sénat des quartiers dans la commune, un sénat des communes dans la région, un sénat des régions dans la nation, un sénat des nations dans le continent et un sénat des continents dans le monde, c'est-à-dire au sein de l'O.N.U. trans-

formée en démocratie mondiale ; b) celle d'un système électoral intégré, qui commence avec les élections de quartiers et qui se déroule, sans solution de continuité dans le contexte d'un cycle temporel unitaire, jusqu'à l'élection européenne et, dans l'avenir, jusqu'à l'élection mondiale. Dans cette perspective, chaque niveau social, en exprimant librement et pleinement ses caractéristiques, collaborerait *ipso facto* au bien commun de toute l'humanité ;

#### *observe*

que, pour rendre possible ce nouveau cycle de vie historique, il est nécessaire de détruire tous les conditionnements internationaux en matière de sécurité, de défense, de monnaie et d'économie qui étouffent la liberté des peuples et empêchent les nouvelles capacités de vie active et intelligente émergeant à notre époque de croître et de s'affirmer ;

qu'il s'agit d'une tâche pour laquelle tout le monde, à tous les niveaux de la vie sociale, doit faire la même chose : se battre pour libérer le monde de l'hégémonie des superpuissances et de la souveraineté absolue des États, c'est-à-dire de l'impérialisme et de la centralisation du pouvoir au niveau national ;

que cette lutte est désormais possible à tous les niveaux de la société parce que le Parlement européen, en adoptant le projet de Traité pour l'Union — qui contient le noyau d'un véritable gouvernement européen — et en l'imposant à l'attention des gouvernements nationaux, a montré qu'il sait exercer, pour ce qui est de sa compétence, le pouvoir constituant européen : il s'agit donc de le soutenir, en se battant pour la ratification du Traité dans un nombre suffisant de pays ;

que l'Union européenne disposerait d'un pouvoir contractuel suffisant — dès le début sur le terrain économique et monétaire, et, en perspective, sur le terrain de la sécurité et de la défense — pour faire crouler l'équilibre bipolaire et ouvrir ainsi une ère de nouvelles possibilités de vie pour l'Europe entière, pour tous ses peuples, et pour tous les peuples de la Terre, y compris les peuples nord-américain et soviétique, qui ne retirent aucun véritable bénéfice de la politique hégémonique de leurs gouvernements.

#### *rappelle que*

le pouvoir constituant découle du peuple et ne peut être géré efficacement par ses représentants que s'ils sont constamment soutenus par le consentement et par la critique constructive du peuple. Tel est l'élément qui manque encore dans la vie politique européenne, tant en ce qui concerne le pouvoir constituant qu'en ce qui concerne le pouvoir du gouvernement ;

*observe*

que, dans les cas des gouvernements des États nationaux, qui sont pleinement développés et non encore en formation comme l'est la Communauté européenne, pour appuyer les choix du gouvernement, il n'y a pas seulement le fait électoral, mais aussi, entre deux élections, l'intervention constante de l'opinion publique et des grands courants de la vie spirituelle, politique, économique et sociale de la nation ;

que, dans le cas de l'Europe, au contraire, justement parce que le contrôle politique de la Communauté est encore entre les mains des gouvernements nationaux, cette intervention directe et constante ne se manifeste pas spontanément ;

que telle est la raison du manque d'une volonté politique européenne efficace, et que c'est sur ce terrain que les fédéralistes doivent prendre l'initiative de la mobilisation du peuple européen ;

*décide*

d'organiser une grande manifestation de masse pour soutenir le projet constitutionnel du Parlement européen à l'occasion de la réunion du Conseil européen qui se tiendra en Italie au printemps prochain, avec ce mot d'ordre : « *Un million de citoyens dans la rue pour l'Union européenne* » ;

de demander à toutes les forces spirituelles, politiques et sociales qui affirment vouloir l'unité de l'Europe, de le montrer par les faits en adhérant à la manifestation du M.F.E. ;

d'adresser un appel en ce sens à l'Église catholique et aux autres confessions, aux communes, aux provinces et aux régions, aux associations culturelles, économiques et sociales, en particulier aux partis politiques et aux syndicats, en les invitant à organiser la participation de leurs adhérents et de leurs sympathisants ;

d'inviter tous les citoyens favorables à l'unité européenne — en rappelant qu'en Italie c'est le cas pour presque quatre-vingts pour cent de la population — à soutenir, y compris financièrement, la lutte du M.F.E. en cette heure cruciale.

## Discussions

### UNE INTERVENTION DE ROSARIO ROMEO SUR LA RÉUNIFICATION ALLEMANDE\*

Monsieur le directeur,

dans le numéro du *Fédéraliste* de juillet dernier je lis, sous la plume de Sergio Pistone, certaines remarques à propos de la réunification de l'Allemagne et de l'unification de l'Europe ; je me permets d'intervenir, avec votre accord, par quelques mots de commentaires, non seulement parce que l'auteur me fait l'honneur d'une brève citation polémique à la p. 53, note 2, de son étude (on pourrait d'ailleurs rectifier la citation bibliographique : l'étude de Dino Cofrancesco parut dans *Storia contemporanea* 1983, n° 2, suivie dans le même fascicule, p. 281-86, d'une réponse de ma part qu'on aurait bien pu citer), mais surtout parce que dans ces pages sont reprises des positions qui, bien qu'anciennes dans le Mouvement Fédéraliste, sont à mon avis bien inutiles à la lutte pour l'intégration européenne.

Pistone évoque en l'approuvant et en la renforçant par de nouveaux arguments, la thèse de Eberhard Schulz, *Die deutsche Nation*

\* En publiant la lettre de notre illustre interlocuteur, nous voudrions préciser qu'il nous prête des orientations que nous ne pensons pas avoir. Nous ne pensons pas en termes de « faute historique » de l'Allemagne parce que nous croyons que les événements de la vie allemande (comme d'ailleurs des autres pays) doivent être imputés, en dernière instance, non pas à l'entité « nationalité allemande » mais à l'entité « système des États ». En tout cas, nous pensons que, sur le plan pratique, il faut être ouverts à toute forme efficace d'unité allemande (dans un cadre européen solide) et donc à celle aussi qui découlerait du seul fait de construire la fédération européenne avec la perspective (historique) d'un, ou de deux, ou de trois (l'Autriche) États allemands comme États membres. En abattant les barrières entre les peuples, la fédération unifie les hommes sans qu'il soit nécessaire de faire coïncider État et nation.

*in Europa* (1982), qui souhaite l'abandon total de la politique de réunification de la part du gouvernement de Bonn. Cette politique répète Schulz sur les traces de beaucoup d'autres qui l'ont précédé, suscite des peurs et des soupçons au-delà de l'Elbe et bouleverse les résultats pratiques et concrets de l'*Ostpolitik*, qui est considérée avec une aversion profonde même par les alliés occidentaux de la République fédérale d'Allemagne, à commencer (mais elle n'est pas la seule) par la France. Une réunification signifierait en fait l'hégémonie allemande en Europe, ce qui est inacceptable pour les autres pays de la Communauté européenne ; et surtout la remise en cause potentielle de la ligne Oder-Neisse, avec les dangers de guerre et d'extermination nucléaire qui y sont liés.

En substance, on demande aux Allemands : 1) de renoncer à la moitié du territoire que le traité de Versailles lui-même reconnaît comme territoire national allemand ; 2) d'abandonner à leur destin les 17 millions de compatriotes de la R.D.A., dans l'attente, et dans l'espoir (ô combien fondé !) que l'U.R.S.S. se décide à leur accorder des droits démocratiques sans que cela, néanmoins, signifie la dissolution de la R.D.A. dans un ensemble national plus vaste. Ce qui pourrait bien contraindre l'U.R.S.S. à faire une telle concession, susceptible de remettre en cause le système politique existant dans les pays de l'Est, à commencer par l'Union soviétique elle-même, n'est ni clair ni évident. Et que tout ceci débouche ensuite sur l'adhésion de la R.D.A. à la Communauté européenne comme le souhaite l'auteur, est encore moins plausible, surtout si l'on considère la Communauté comme une entité politique, tandis que le discours perd tout son sens s'il se limite au niveau économique, parce que la R.D.A. profite déjà en grande partie des avantages revenant aux membres de la C.E.E.

On ne peut demander de tels sacrifices à aucun État ou pays appelé à faire partie de la Communauté. Si l'on pense au contraire que ces sacrifices peuvent être exigés des Allemands, cela signifie qu'on se base essentiellement sur deux arguments. L'un, tacite, est la faute historique de l'Allemagne, au nom de laquelle on justifierait une condition de faiblesse internationale permanente, l'autre, ouvertement déclaré, est que l'Allemagne est trop forte, démographiquement et économiquement (et donc, militairement et politiquement) pour que les autres pays européens, se souvenant du passé, puissent regarder sans préoccupation les dangers d'une nouvelle hégémonie allemande provoqués par un total retour de ce pays à sa puissance d'avant-guerre.

Alors apparaissent clairement la signification et le contenu de la proposition « européenne » que le courant de pensée dont Pistone se réclame adresse à l'opinion publique et à la classe dirigeante d'Alle-

magne occidentale : accepter une intégration au sein de l'Europe, intégration censée agir comme un garde-fou pour l'Allemagne qui en garantisse son éternel amoindrissement et sa mutilation nationale et qui interdise à la communauté nationale allemande de déployer toutes les énergies dont elle dispose pour éviter de troubler le sommeil des Français et des autres pays alliés. Une proposition, qui dans sa justification interne, bouleverse de fond en comble toute la logique de la proposition « européenne » : cette dernière s'adresse aux populations qui vivent sur notre continent pour que leurs énergies ne soient pas dépréciées et ridiculisées, mais exaltées et renforcées et que l'Europe signifie un avenir plus grand et plus digne, pour toutes les forces, individuelles et collectives, qui constituent le contexte européen.

J'ai déjà dit en d'autres occasions, mais je le répète ici, que de tels projets sont infirmés à la base par un total manque de réalisme et par un non moins grand manque de cohérence européenne. Avec la puissance gigantesque de l'Union soviétique dressée sur l'Elbe, toute crainte d'une nouvelle hégémonie allemande à caractère militaire et politique n'est qu'un prétexte pour justifier, d'une part, la suprématie continentale acquise pendant la Seconde Guerre mondiale par l'Union soviétique et, d'autre part, dans le cas de la France, et dans une certaine mesure de la Grande-Bretagne, pour justifier leur tendance à dominer la Communauté européenne. Bien entendu, des soupçons naissent face à l'énergie économique et organisationnelle que l'Allemagne semble posséder aujourd'hui encore, et vouloir les étouffer serait pourtant aussi vain que vouloir étouffer le pouvoir d'expansion de la culture française, la technologie britannique ou l'esprit inventif des Italiens. Et cela constitue vraiment une sorte d'europhobie que personne n'accepterait. Les Européens doivent souhaiter que l'Allemagne, comme les autres nations, donne à l'Europe tout ce qu'elle peut donner : et ils devront réserver leurs craintes pour les tentations hégémonistes renaissantes là où elles s'organisent et non là où elles ont existé naguère mais n'existent plus depuis plus de quarante ans.

Le résultat politique des positions de Pistone, tout le monde peut le voir. Vouloir considérer comme nulles et non avenues les valeurs nationales multiplies partout, surtout dans les nations les plus fortes et les plus développées, des résistances qui sont liées à la conscience de l'identité particulière des différents pays. En particulier en Allemagne, où l'on a réussi de cette façon à détruire l'enthousiasme de départ d'une grande partie de l'opinion publique en faveur de l'unité européenne et à alimenter ces tendances neutralistes qui suscitent tellement de préoccupations.

En effet, comment donner tort à ceux qui, en R.F.A., considèrent qu'étant donné l'attitude des Alliés, pas moins hostile et inquiète



face à l'Allemagne que ne l'est l'Union soviétique, une politique raisonnable consisterait à chercher un accord avec l'adversaire, susceptible d'assurer au moins de meilleurs rapports avec la R.D.A. que ne peut lui en assurer l'Ouest, et surtout préserver le pays des risques de guerre que l'alliance avec l'Occident présente inévitablement ? Envisagée de cette façon, la cause de l'europhisme accumule sur sa route des obstacles énormes et inutiles, alimentant contre elle l'hostilité de tous ceux, et ils sont nombreux, qui ne sont pas convaincus qu'on puisse aussi facilement que cela effacer l'histoire et les identités nationales comme certains le prétendent.

Et alors ? La ligne à suivre est celle qu'indiquaient déjà en leur temps Adenauer et les autres pères de l'europhisme. Elle doit être considérée dans ses motivations les plus réelles et dans la signification qu'elle eut concrètement, et non dans l'imagination de quelques-uns de ses interprètes. Adenauer voulut une Allemagne occidentale dans l'Europe libre car cela garantissait, en même temps, la liberté d'une partie du pays et la possibilité qu'une réunification advienne dans l'avenir, justement sur des bases de liberté et non sur celles d'un assujettissement au stalinisme. L'europhisme d'Adenauer comptait pour cela sur la puissance de la pression civile et économique que l'Europe unie pouvait exercer avec le temps sur l'Empire soviétique. Et, face à la supériorité toujours plus évidente des solutions occidentales et à la crise manifeste d'une grande partie du monde communiste, cette perspective n'apparaît pas très éloignée de la réalité. Sans pour autant que cela signifie des initiatives militaires et des conflits nucléaires et encore moins des actions agressives qui ne viendront certes pas de l'Occident. Ceux qui pensent que cela est utopique, devraient donner la preuve de beaucoup de choses difficiles à prouver : et, avant tout, rendre plausible la thèse selon laquelle on pourrait attendre la dissolution spontanée des deux blocs sous l'effet de la détente, sans qu'il y ait des résistances du côté soviétique. D'autre part, si l'on considère que les deux blocs peuvent se dissoudre seulement sur le terrain commun de la démocratie, et donc de la liberté politique, comment éviter que ce jour-là les Allemands de l'Est se prononcent pour l'unité nationale ? Demanderait-on alors aux Allemands de l'Ouest de se ranger aux côtés des Soviétiques dans une œuvre de répression contre leurs compatriotes ?

Je sais bien que pour une multitude de gens de tels discours apparaissent inacceptables à cause du souvenir des atrocités commises par les armées allemandes durant la seconde guerre mondiale. Même à ce niveau-là on peut se demander quelle Europe on veut construire, si l'on est à chaque instant prêt à voir resurgir derrière l'un des principaux partenaires le spectre du tortionnaire et du tyran. Et pourtant, enfin, chacun a droit à sa propre mémoire. Je me demande seulement

comment les Allemands n'auraient pas conscience de tout cela et, par conséquent, quelle Europe nous pouvons construire sur des bases aussi ambiguës et affaiblies par des réserves mentales d'une telle importance. Comment espérer que les Allemands de la prospère Allemagne occidentale soient disposés à considérer comme les leurs les problèmes de pénurie et de retards économiques de mon Mezzogiorno, alors que nous-mêmes nous déclarons que les problèmes de ceux qui ont laissé tant de victimes au pied du mur (de Berlin) ne nous regardent pas, montrant ainsi que nous sommes pour le *statu quo*, c'est-à-dire le respect des positions soviétiques qui nous rappellent à tout instant la « réalité » tracée par l'épée et le droit de conquête ? Bien sûr, ceux qui raisonnent ainsi existent : et ils s'appellent Giulio Andreotti.

Rosario Romeo

## PAIX ET POLITIQUE : POUR UN NOUVEAU RAPPORT ENTRE ELLES

L'essai de Mario Albertini, « Culture de la paix et culture de la guerre » (*Le Fédéraliste*, 1984, n° 1) me semble fournir, de par sa structure interne et son niveau d'analyses, un cadre théorique adéquat pour traiter correctement le problème de la paix, dans le débat politique et culturel d'aujourd'hui.

Cette tentative de réunir en un processus historique et théorique unique les valeurs typiques des idéologies classiques (la liberté, la démocratie, la justice sociale) et la valeur du fédéralisme (la paix), se révèle, somme toute, réussie : elle présente, en effet, un caractère organique et une logique interne dont le niveau est sans nul doute supérieur à celui de réflexions antérieures<sup>1</sup>.

C'est justement parce que cet essai se propose de définir un code où l'on puisse aborder le problème de la paix d'une façon tout à fait nouvelle, qu'il peut devenir une occasion féconde de confrontation entre les différents courants de la culture contemporaine qui sur ce problème témoignent d'un retard très préoccupant. Il s'agit d'un essai

<sup>1</sup> Je me réfère, en particulier, pour la seule partie qui concerne le problème en question, à son essai « Vers une théorie positive du fédéralisme », *Le Fédéraliste*, 1963, n° 4.

de base, d'un essai-cadre, même dans le sens qu'il stimule une réflexion en vue d'approfondir certaines thématiques seulement ébauchées, et d'aller plus loin dans une direction théorique déjà identifiée. Un essai qui, par conséquent, fait date.

Je voudrais maintenant poser deux questions. La première n'est peut-être qu'une demande de précision ; cependant, je l'estime importante en raison de l'importance même de la question dont elle relève. La seconde, au contraire, est une réflexion qui, partant de l'analyse que fait Albertini de la fameuse phrase de Clausewitz (« la guerre est le prolongement de la politique par d'autres moyens ») dont elle adopte la même catégorie d'interprétation (c'est-à-dire, le comportement politique national comme point de jonction entre la politique et la guerre), débouche sur un des problèmes cruciaux de la culture politique contemporaine : ce que l'on nomme « crise de la politique ».

### I - Justice sociale et paix. Socialisme et fédéralisme

A. « ... c'est une donnée de fait que la division des sociétés évoluées en classes antagonistes ait déjà été dépassée ou est sur le point de l'être. Bien entendu, si l'on désigne par le terme de classe ce que Marx désignait par le même terme : une catégorie d'individus condamnés par l'état des rapports matériels de la production à une espèce d'esclavage, à un statut économique, social et politique qui les excluait de la sphère du bien-être, de la culture et de la liberté... »<sup>2</sup>.

A cette époque, on disait : dans les sociétés industrielles avancées, l'antagonisme de classe n'existe plus (entre la classe ouvrière et la classe capitaliste) parce que la classe ouvrière, autrefois exclue, est désormais « reconnue » légalement en tant que telle, a toute légitimité pour jouer son propre rôle dans le conflit social accepté unanimement, et a pleinement accès à la sphère du bien-être, de la culture, de la liberté<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 281, note 9, a.

<sup>3</sup> Cette position — me semble-t-il — se réfère à l'interprétation keynésienne du rapport nouveau qu'il fallait instaurer, à partir de la crise de 1929, entre classe ouvrière et État, en alternative à la solution donnée par le fascisme. Quel était le problème auquel le capital se trouvait confronté à cette époque, et que Keynes fut le premier à percevoir avec une extrême lucidité ? Le voici : 1) les événements de 1917 avaient fait de la classe ouvrière une force historique qui ne pouvait plus être éliminée politiquement ; 2) elle se heurtait désormais toujours plus au système du vieil État libéral, qu'elle fissurait, en menaçant ainsi le pouvoir de la bourgeoisie ; 3) tout cela ne pouvait être évité que si le capital réussissait à faire jouer à la classe ouvrière un rôle de transformation de l'État et du système, à savoir utiliser la force de la classe ouvrière pour recréer un système de contrôle capitaliste à un niveau plus élevé, tel qu'il inclue la classe ouvrière parmi les forces fondamentales du système (la classe ouvrière à l'intérieur du capital).

Si l'antagonisme historique entre capital et travail était alors terminé, pouvions-nous dire (avec Marx) que le rapport de production, autour duquel les classes sociales se construisent, s'était désormais modifié dans le sens d'un dépassement de la scission entre ceux qui détiennent les moyens de production et ceux qui ne les détiennent pas ? Pouvions-nous dire, dès ce moment-là, que le socialisme existait déjà ? Franchement, aujourd'hui encore, il me semble difficile qu'on ait pu le soutenir alors parce que, entre autres, on n'aurait plus su comment interpréter les conflits sociaux (ouvriers) qui justement à cette époque-là tendaient à augmenter à nouveau à Détroit, Francfort, Turin, autrement que comme des « imperfections » dans la distribution du revenu produit, ce qui de toute évidence est discutable.

Au contraire, la décennie qui va de la deuxième moitié des années 60 à la première moitié des années 70 montra que la classe ouvrière des pays avancés, probablement pour la dernière fois dans son histoire<sup>4</sup>, redevenait, grâce à ses luttes, l'antagoniste du capital : le salaire n'accepterait plus de suivre la courbe des augmentations de productivité (c'était la critique pratique de la théorie marginaliste)<sup>5</sup> ; de même, il mettait en crise l'État dans sa fonction de régulateur suprême du cycle économique (c'était la fin du keynésisme).

---

La clé politique d'interprétation de la « General Theory » n'est rien d'autre que celle-ci. Keynes « reconnaît » donc qu'existe une force antagoniste (la classe ouvrière), et que le seul moyen d'empêcher la révolution est de faire fonctionner cet antagonisme dans un mécanisme qui transforme la lutte des classes en un élément dynamique du système. Ainsi, le système est en mesure d'élargir sa propre base sociale, la lutte des classes le « renouvelle » continuellement à condition qu'il sache trouver, à chaque fois, de nouveaux équilibres entre les différentes classes qui le soutiennent. Le capital se fait « marxiste », dans le sens où il apprend à lire *Das Kapital* et découvre sa propre révolution permanente.

<sup>4</sup> Il s'agit d'un problème trop vaste pour qu'on puisse le traiter ici. Je me limite donc à dire ce qui suit. En raison du processus de restructuration industrielle, de décentralisation de la production et d'automatisation poussée que le capital a engagé à partir de la moitié des années 70, le sujet social qui avait personnalisé une décennie de luttes (l'ouvrier-masse) est entré dans une crise irréversible : de fait, on l'a vu disparaître sur le plan social (outre que politique), tandis que venaient se substituer à lui, dans le monde de la production, des figures totalement nouvelles (contrôleur, opérateur, ouvrier technique, employé technique, etc.). Cependant, ceci ne signifie pas que la lutte des classes n'existe plus, ni aujourd'hui, ni dans le futur, parce que désormais la condition ouvrière a disparu ou est sur le point de disparaître, mais seulement qu'elle ne pourra plus avoir la classe ouvrière, comme axe central de l'opposition au capital.

<sup>5</sup> Au niveau de la théorie économique, Pietro Staffa donna une interprétation à une telle situation (*Production de marchandises par des marchandises*, Dunod, Paris, 1970). Selon lui, les travailleurs luttent contre le capital pour s'approprier une partie du surplus global, indépendamment de la productivité. Le salaire de surplus est une sorte de salaire politique qui n'est pas déterminable sur la base des rapports techniques de production. Dans la construction théorique de Staffa, la classe ouvrière a rompu

B. « ... Un premier résultat se trouve dans la possibilité de distinguer — pour chacune des idéologies en question — son affirmation historique (déjà atteinte) de sa réalisation complète (pas encore entamée) et, par conséquent, dans la possibilité de se demander si le développement complet de ces idéologies passe par des phases identifiables. Le second résultat permet d'apporter une réponse positive à cette question. Il provient du rapport (déjà établi) entre plan international libéral et/ou socialiste (« réalisation complète ») et gouvernement mondial (paix), c'est-à-dire entre la paix et la phase ultime de développement de ces idéologies... »<sup>6</sup>.

Outre le fait qu'elle est plus analytique et plus propre à interpréter la réalité, cette nouvelle formulation du concept me semble être aussi relativement différente de celle de 1963.

La première phase, qui correspond à l'affirmation historique des valeurs, est celle où la classe doit lutter contre son exclusion légale et forcée de la sphère du bien-être, de la culture et de la liberté, pour être « reconnue » en tant que classe, légitimée dans son action politique et sociale et être acceptée dans sa légalité. Cette phase est déjà accomplie.

Il y a ensuite une phase intermédiaire, dans laquelle la valeur de la justice sociale (de même que celle de la liberté et de la démocratie) tente d'aller de l'avant, dans les limites de la légalité, vers des niveaux toujours plus élevés, malgré de gros risques de rechute dans l'illégalité antérieure, en raison du retour toujours possible des États vers l'autoritarisme. Il s'agit bien de la phase actuelle, et le socialisme n'est évidemment pas encore réalisé.

Il y a enfin une phase future, celle de la réalisation complète de la valeur de la justice sociale (de la liberté et de la démocratie) qui ne peut être obtenue qu'à partir de la réalisation de la nouvelle valeur de la paix (= gouvernement mondial). La liberté, la démocratie et la justice sociale sont les *prémises* de la paix et celle-ci est, à son tour, la *prémisse* d'une complète réalisation de ces valeurs.

Il est important qu'Albertini ait fermement maintenu une distinction entre *prémises* et *moyens*. En effet, de même que la liberté,

---

ses liens avec la productivité, le salaire et le profit sont étroitement antagonistes, et la quantité produite par les machines n'est plus proportionnelle à la quantité de travail enlevée à la classe ouvrière : le salaire devient indépendant du travail. Le salaire et le profit ne correspondent donc plus à la « juste rémunération », respectivement, du travail et du capital : tout doit être conquis par la lutte.

---

<sup>6</sup> M. ALBERTINI, « Culture de la paix et culture de la guerre », *Le Fédéraliste*, n° 1, juillet 1984, p. 27, note 11.

la démocratie, la justice sociale ne sont pas des moyens (mais seulement des prémisses) pour aboutir à la paix, de même celle-ci n'est pas un moyen (mais une prémisses seulement) pour aboutir à ceux-ci.

Il en résulte que, à partir d'une situation de paix (= gouvernement mondial), la discussion reste ouverte sur les *moyens* à employer pour développer totalement les valeurs de la liberté, de la démocratie et de la justice sociale<sup>7</sup>.

Il me semble donc établi qu'il existe une différence entre les deux formulations, la seconde étant plus fidèle à l'évolution du cours de l'histoire (et acceptable).

## II - Comportement politique national et crise de la politique

En travaillant sur la fameuse phrase de Clausewitz, Albertini démontre clairement que la corrélation entre la politique et la guerre se joue sur un point spécifique, le « comportement politique national », lequel, dans la praxis, associe étroitement le monde de la politique au monde de la guerre.

En effet, on ne peut affirmer que la politique est toujours, quels que soient ses aspects, liée à la guerre : elle ne le devient que lorsqu'elle a comme point de référence, comme cadre de son action, le pouvoir national qui, comme chacun sait, est la condition suffisante pour alimenter continuellement le monde de la guerre. Une telle position permet également de comprendre immédiatement où se situe le point à partir duquel une inversion du trend politique peut en fin de compte briser le lien qui unit la politique à la guerre : ce point, c'est le dépassement du comportement national.

Eh bien, je pense que cette position, que je partage entièrement, est très féconde, parce qu'elle permet de pousser plus avant l'analyse, sur des voies différentes, et d'aboutir à des résultats nouveaux et importants. Je me permets d'en mettre en évidence un seul, parmi les nombreuses autres possibilités : le concept de « crise de la politique » à la lumière du lien conceptuel « comportement politique national/monde de la guerre ». Je m'explique.

---

<sup>7</sup> Ceci ne signifie nullement que le fédéralisme, en tant qu'idéologie de la paix, soit en position de dépendance par rapport au libéralisme, à la démocratie, au socialisme. La liberté, la démocratie, la justice sociale et la paix sont des valeurs, qui en soi, ne peuvent être placées sur des plans différents : ce ne sont que les circonstances historiques qui les différencient et qui privilégient tantôt l'une, tantôt l'autre. En outre, ce sont des valeurs qui se complètent à tour de rôle. En effet, de même que la démocratie politique a étendu la sphère des libertés individuelles, et la justice sociale celle de la démocratie politique, de même, la paix étendra à l'infini les trois sphères précédentes, en jetant les bases de leur totale réalisation.

Au cours des six ou sept dernières années, les différents courants culturels italiens et européens (français surtout) ont découvert ce que l'on appelle la crise de la politique<sup>8</sup>, expression ambiguë s'il en est, qui naît probablement de l'absence de définition, ou de redéfinition, du concept de politique. En effet, si par politique nous entendons cette activité humaine spécifique, orientée vers le pouvoir, vers son acquisition ou sa conservation<sup>9</sup>, il en résulte que tant qu'existera le pouvoir politique (c'est-à-dire tant que la société humaine sera organisée de telle sorte qu'elle représente un pouvoir qui transcende celui des simples individus et qui règle par la coercition la distribution des valeurs, des rôles, des richesses, des micro-pouvoirs, etc.), il se trouvera toujours une activité humaine spécifique dirigée vers celui-ci, c'est-à-dire qu'il y aura toujours de la « politique » au sens spécifique. Par conséquent, il ne peut y avoir de crise de la politique, par définition.

Mais, en réalité, ceux qui utilisent, de manière impropre, cette expression en ont une version différente, et même deux.

a) La crise de la politique est la crise du « politique », c'est-à-dire de ce modèle d'interprétation générale de tous les faits humains, importants sur le plan social, modèle qui voit justement dans la politique la clé de toute réalité sociale : il suffit de se souvenir des affirmations-vérités qui étaient proclamées il y a quelque temps, du type « tout est politique », « le particulier est politique », ou, d'un autre côté, « l'autonomie du politique ». De ce point de vue, la crise du « politique » peut être une crise salutaire<sup>10</sup>, parce qu'elle le ramène à la sphère des comportements politiques véritables, en le soustrayant à la sphère des comportements pré-politiques<sup>11</sup>.

b) La crise de la politique est la crise de la politique comme « valeur », c'est-à-dire de tout cet ensemble d'idées, de croyances, de sentiments, de comportements, etc., qui, entre la fin des années 60 et la fin des années 70, avait forgé une génération entière de jeunes sur la conviction que la politique était le moyen qui aurait permis de changer les conditions individuelles et collectives de l'humanité. La politique était tout à coup devenue l'une des valeurs les plus impor-

<sup>8</sup> On peut faire référence aux ouvrages qu'ont fait paraître des auteurs comme M. Foucault, J.-F. Lyotard, J. Habermas, J. Baudrillard, S. Veca, M. Maffesoli, etc. Pour un inventaire très représentatif des positions, cf. « *Sapere e potere* », Actes du Séminaire (homonyme) de Gênes, 27-30/11/1980, Multiplia éd., 1984.

<sup>9</sup> Cf. M. ALBERTINI, « La politique », *Le Fédéraliste*, 1962, n° 2.

<sup>10</sup> Même s'il faut dire que ceux qui ont fait tomber le « politique » de son piédestal se sont ensuite empressés de le substituer par le « social », nouvelle catégorie dominante (présumée telle), devant laquelle devraient s'incliner l'économique, le politique, etc.

<sup>11</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 143-146.

tantes (telles que l'amour ou le bien-être matériel), dans certains cas même la plus importante.

Aujourd'hui, indubitablement, les choses ont changé. La crise de la politique, en tant que valeur, n'est pas seulement mise en évidence par la recherche massive de solutions « non politiques » aux problèmes individuels et collectifs (le jeu, la fortune, l'arrivisme, la drogue, etc.) mais aussi par une chute verticale du militantisme politique<sup>12</sup>.

On en est ainsi arrivé à un refus de la politique parce qu'on s'est rendu compte qu'au moment où elle se concrétisait, elle finissait par reproduire les mêmes structures et les mêmes mécanismes du pouvoir que l'on voulait combattre : le comportement politique était le reflet du pouvoir, de sorte que la politique perpétuait le rapport de pouvoir de l'homme sur l'homme, même là où ce rapport était nié au niveau des déclarations et des objectifs politiques.

Certes, cette position est viciée à la base par le fait qu'il existe une vision idéologique (au sens marxien du terme) de la politique, due au fait que celle-ci n'est pas définie en terme de luttes pour le pouvoir en soi : on le définit plutôt sur la base de l'objectif de l'idéologie que l'on professe, de sorte que l'on aspire à une « nouvelle » manière de faire de la politique, alors que la « nouveauté » devrait préfigurer l'objectif politique que l'on poursuit. Le problème, bien que sans doute mal posé, est tout de même réel et touche (de façon beaucoup plus inconsciente que consciente certainement), de larges couches de jeunes qui subissent à nouveau les effets dévastateurs de la dépolitisation.

Née sur la base du refus massif de la politique, la nouvelle question qui est posée est la suivante : *est-il possible de pratiquer une forme de la politique qui ne soit pas la forme du pouvoir ?*

A cette question « à un million de dollars », soit on répond par la négative (le refus de la politique va alors de pair), soit on propose

<sup>12</sup> La crise du militantisme est un indice non seulement du fort affaiblissement de la politique comme valeur, mais aussi et surtout de la crise partielle qui a frappé la structure de commandement/obéissance, typique du rapport de pouvoir inhérent à l'action politique. Cette crise est partielle parce que a) faire de la politique comporte toujours des activités de commandement et d'obéissance, dans le cadre de structures rigides de pouvoir ; par conséquent, de ce point de vue, il n'y aurait pas crise ; b) cependant, ces structures ne sont plus aussi rigides qu'autrefois : le rapport commandement/obéissance n'est plus donné pour acquis une fois pour toutes, mais au contraire, devant être conquis chaque fois, il est imposé avec des difficultés croissantes. Tout ceci explique pourquoi les nouvelles formations politiques, plutôt que de prendre la forme d'un parti, tendent à préférer celle de « mouvement », c'est-à-dire d'une structure élastique où le rapport commandement/obéissance, tout en continuant à subsister, est modéré par une plus grande participation au processus de prise de décision.

des solutions discutables de politique « alternative », telles que le refus de codifier les conflits, le refus de se fixer des objectifs stratégiques, la recherche de la transgression pour elle-même, etc. (en d'autres termes, la recherche de comportements sociaux hors des normes échappant au contrôle politique de structures performantes rigides<sup>13</sup>).

Eh bien, je crois que, à partir justement de la façon dont Albertini établit le lien « comportement politique national/guerre », il est possible de donner une réponse, partielle mais positive, à la question que nous avons posée, si l'on tient compte que :

1) le refus du comportement politique normal (= national) signifie le refus du pouvoir *donné*. Mener une politique qui n'ait pas comme objectif la conquête du pouvoir donné signifie, dans une certaine mesure, ne pas être frappé par les effets pervers du pouvoir, ne pas en subir (ou ne les subir que de façon relative) les conditionnements, ne pas intérioriser ses règles, ses procédures, etc. Lutter contre le pouvoir donné non pas pour lui en substituer un autre, mais pour élargir la dimension de l'organisation politique de l'humanité jusqu'à son unité mondiale, signifie redonner une connotation positive au concept de politique, en tant que moyen de lutte pour le changement, dans la mesure où on lui enlève l'un de ses aspects négatifs (« la guerre est le prolongement de la politique par d'autres moyens »). S'il est vrai, comme on le croit, que le comportement politique et la politique sont le reflet du pouvoir, alors on peut dire que, grâce au gouvernement mondial, le pouvoir perdra ses aspects les plus diaboliques qui l'ont caractérisé dans l'histoire : le pouvoir de décider de la vie et de la mort des individus, le pouvoir de les embrigader idéologiquement en fonction de la défense contre l'ennemi extérieur, etc. Il en résulte que, sous cet aspect, même la politique sera moins diabolique et moins oppressive parce que certains objectifs « historiques » du pouvoir ne pourront plus être poursuivis ;

2) à partir d'une situation de paix (gouvernement mondial), *on verra s'affaiblir également l'autre aspect négatif de la politique* (c'est-à-dire la politique comme moyen d'exercer le pouvoir sur les hommes). En effet, d'une part, nous verrons la fin de la raison d'État et de tout ce qui en découle (fin de la primauté de la politique extérieure sur la politique intérieure, fin de la confrontation politico-économique entre États, etc.) ; d'autre part, se développera une « raison sociale » qui imposera, par la force-même des choses (déséquilibres énormes entre régions-continentes, sauvegarde contre le désastre écologique, attribution optimale des ressources, etc.), des niveaux tou-

<sup>13</sup> Cf. aussi J.-F. LYOTARD, *La condition postmoderne*, Les Éditions de Minuit, Paris, 1979.

jours plus élevés de justice sociale, de liberté, de démocratie, et relèguera la recherche du profit économique à un barbare héritage du passé (c'est d'ailleurs ainsi qu'aujourd'hui la plupart des hommes considèrent l'origine divine de la monarchie, par exemple).

Cet ensemble de choses donnera tout son relief aux deux pôles du comportement social fédéraliste : le communautarisme et le cosmopolitisme. Partagé entre ces deux loyalismes, le comportement politique du « novus homo politicus » subira une mutation fondamentale : sa ligne de conduite s'inspirera de moins en moins de la « morale de la responsabilité » (Weber) qui impose d'atteindre des buts justes même avec l'emploi de la force, et de plus en plus de la « morale de la conviction » (Weber) qui met, au contraire, l'accent sur la vérité comme moyen pour atteindre des buts justes<sup>14</sup>.

### III - Quelques conclusions (pour ainsi dire)

Je crois que cette ligne de réflexion, ici seulement ébauchée, ne doit pas être abandonnée. Aller de la découverte du lien théorique et historique entre la politique et la guerre à la perspective d'une politique « nouvelle », qui voit totalement disparaître l'élément guerre, tandis que l'élément pouvoir, en tant que domination, s'affaiblit, change de nature : voilà ce que peut être le tracé d'un parcours théorique sur lequel nous devons nous engager.

Lorsque l'élément guerre aura disparu, l'homme sera pour la première fois en mesure de dominer le processus historique, de contrôler l'emploi des ressources au niveau mondial, de vaincre le problème de la faim, de sauvegarder l'équilibre écologique de la terre.

Avec la fin du principe de pénurie, le pouvoir aura perdu la plus ancienne de ses justifications idéologiques, à savoir être le régulateur et le garant de la distribution des richesses, des rôles et des valeurs dans la société et, donc, la politique et le comportement politique ne pourront pas ne pas en subir les nécessaires modifications : la politique cesse d'être exclusivement l'art du commandement et de la médiation, c'est le début de l'ère de la politique comme art d'organiser et de développer au maximum la liberté de création et de production de l'homme, sa totale auto-valorisation.

En outre, avec la fin de la loi de la valeur<sup>15</sup>, le travail cessera

<sup>14</sup> M. ALBERTINI, « Vers une théorie... », *ibid.*, p. 281, note 9, b.

<sup>15</sup> « Or, à mesure que la grande industrie se développe, la création de richesses dépend de moins en moins du temps de travail et de la quantité de travail utilisée, et de plus en plus de la puissance des agents mécaniques qui sont mis en mouvement pendant la durée du travail. L'énorme efficacité de ces agents est, à son tour, sans rapport aucun avec le temps de travail immédiat que coûte leur production. Elle dépend

d'être cette malédiction qui a toujours accompagné le labeur de l'homme, il peut enfin se transformer en force-invention.

« Dès que le travail, sous sa forme immédiate, a cessé d'être la source principale de la richesse, le temps de travail cesse et doit cesser d'être sa mesure, et la valeur d'échange cesse donc aussi d'être la mesure de la valeur d'usage. Le *surtravail des grandes masses* a cessé d'être la condition du développement de la richesse générale, tout comme le *non-travail de quelques-uns* a cessé d'être la condition du développement des forces générales du cerveau humain. La production basée sur la valeur d'échange s'effondre de ce fait, et le procès de production matériel immédiat se voit lui-même dépouillé de sa forme mesquine, misérable et antagonique. [C'est alors] le libre développement des individualités. Il ne s'agit plus dès lors de réduire le temps de travail nécessaire en vue de développer le surtravail, mais de réduire en général le travail nécessaire de la société à un minimum. Or, cette réduction suppose que les individus reçoivent une formation artistique, scientifique, etc., grâce au temps libéré et aux moyens créés au bénéfice de tous »<sup>16</sup>.

Je crois que c'est même et surtout sur ces thématiques que la culture fédéraliste doit se montrer en plein jour, doit se mesurer à la culture politique contemporaine et sortir définitivement de ce *statut* de culture minoritaire, presque clandestine, qui l'a caractérisée jusqu'à présent.

Bien entendu, jusqu'à présent, il ne pouvait en être autrement : les processus culturels ont une maturation lente, ils se meuvent au plus profond du cours de l'histoire, ils se creusent lentement une voie le long de sa ligne de tendance principale, et puis, tout à coup, ils surgissent (bien creusé, vieille taupe !), lorsque les conditions historiques et politiques le permettent.

bien plutôt du niveau général de la science et du progrès de la technologie... Avec ce bouleversement, ce n'est ni le temps de travail utilisé, ni le travail immédiat effectué par l'homme qui apparaissent comme le fondement principal de la production de richesse ; c'est l'appropriation de sa force productive générale, son intelligence de la nature et sa faculté de la dominer, dès lors qu'il est constitué en un corps social ; en un mot, le développement de l'individu social représente le fondement essentiel de la production et de la richesse » (K. MARX, *Fondements de la critique de l'économie politique*, éd. Anthropos, tome 2, Paris, 1968, pages 221 et 222. Ed. or. *Grundrisse der Kritik der politischen Oekonomie*, (Rohentwurf), 1857-1858, Dietz Verlag, Berlin, 1953.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pages 222 et 223. Voici le Marx prophétique, le point le plus haut de son analyse et de son imagination-volonté révolutionnaire, à condition qu'on ne l'interprète pas d'une façon déterministe.

Donc, le cours de l'histoire est parvenu à un point où la contradiction fondamentale est celle entre la division politique de l'humanité en États souverains et la nécessité absolue de son unité politique pour sa survie : la paix est, par conséquent, la valeur prioritaire de notre époque, et le contrôle par l'homme du cours de l'histoire doit devenir le champ d'application de la politique.

Tout cela impose alors que la culture (et la politique) fédéraliste fasse un bond en avant afin de s'engager totalement dans la culture politique contemporaine, d'être une partie active des processus culturels de notre époque : même la bataille politique pour la Fédération européenne ne peut être gagnée grâce uniquement à l'astuce de la raison (qui par ailleurs est nécessaire). Il faut aussi être à même de stimuler l'apparition de nouvelles valeurs culturelles, les seules qui puissent donner consistance à ce sentiment populaire qui, aujourd'hui plus que jamais, est nécessaire pour dépasser les obstacles qui se dressent encore.

« Une très ancienne erreur veut que les idées élèvent le monde. La psychologie actuelle pense, sans hésitation, que ce sont les sentiments qui l'élèvent. Toutes les idées qui ne sont pas semées sur le terreau des sentiments peuvent bien donner des pousses comme les graines que l'on sème sur du carton, mais elles se fanent aussitôt. » (Robert Musil, *Cahiers*)

Antonio Longo

## UNE LANGUE POUR L'EUROPE ?

### *Une proposition de cybernétique linguistique*

#### I.

Le danger le plus immédiat pour les groupes ethniques et leurs langues naît des langues des États dominants : le français pour le breton ou l'alsacien, l'italien pour le frioulan ou les dialectes du Val d'Aoste ou du Tyrol ; l'espagnol (et le français) pour le catalan et le basque. On peut donc aisément comprendre que les défenseurs de ces ethnies n'aient jusqu'à présent été sensibles qu'à ce danger.

Mais d'ici à une ou deux décennies, les langues dominantes comme les langues dominées seront menacées par un danger beaucoup plus grave et radical : l'affirmation progressive de l'anglais comme lingua franca de facto dans le monde entier. La destinée des

langues autochtones d'Europe sous l'Empire romain, c'est-à-dire leur disparition et leur remplacement par le latin, celle des langues des Amériques, supplantées après la découverte du Nouveau-Monde par l'espagnol, le portugais, l'anglais et le français, ne laisse planer aucun doute. La seule différence réside dans le fait que ce processus avait réclamé des siècles, alors qu'aujourd'hui il sera mené à bien en l'espace d'une ou deux générations, étant donné que l'anglais peut disposer non seulement de la force politique et économique des pays qui utilisent cette langue, en particulier les États-Unis, mais aussi de la force encore plus décisive des *mass media*, tout spécialement la télévision (et, sous peu, menace encore plus grave, celle de la télévision par satellite).

En fait, une langue vivante n'est en rien un instrument de communication neutre et aseptique. Elle est l'expression, le *Träger* d'une *Weltanschauung*, elle est donc nécessairement intolérante et tendra à remplacer toutes les autres *Weltanschauungen* par la sienne.

## II.

La seule riposte rationnelle à ce danger est une riposte radicale : introduire l'usage comme lingua franca d'une langue qui n'aurait pas le pouvoir destructeur de l'anglais.

Le fait que le latin, perdant sa force destructive, soit devenu une langue morte ; le fait qu'il ait alors pu rester tout au long du Moyen Âge et de la Renaissance la lingua franca des gens cultivés et des scientifiques, celle de l'*élite* et, *last but not least*, celle de l'Église sans menacer le français, l'allemand, l'espagnol, etc., montre bien (*historia magistra vitae*) ce que devrait être la solution idoine : une langue qui ne soit la langue-mère d'aucune autre, et qui n'aurait donc pas derrière elle la force politique et culturelle d'un peuple, ou pis encore, d'un groupe d'États et de peuples puissants présents sur les cinq continents.

Puisque aujourd'hui une petite *élite* ou *intelligentsia* n'est plus la seule à avoir besoin de communiquer au niveau international et que nous vivons au contraire à une époque de communications de masse, seule conviendra une langue qui soit par certain côté « morte », ou « neutre », et par ailleurs de maniement aisé et adaptée aux besoins de notre époque. Seule une langue planifiée présente ces caractéristiques. Seul l'espéranto a été utilisé assez longtemps, et dispose d'une « infrastructure » (une vaste littérature et un nombre considérable de locuteurs) suffisante pour prétendre vite *hic et nunc* remplir cette fonction. Qui plus est, il est la seule langue qui apparaisse en conformité avec la « raison d'État » de la Fédération européenne, je veux dire avec son aspiration à l'indépendance et sa fonction de guide pour le tiers-

monde dans son accession à une indépendance analogue, aussi bien politique que culturelle.

## III.

Il semble malheureusement utopique, dans la situation actuelle, d'espérer que l'Europe fasse d'un coup un tel choix. L'obstacle majeur ne réside probablement pas dans le poids sociologique de l'anglais — aujourd'hui déjà, de facto lingua franca un peu partout. L'obstacle majeur est d'ordre psychologique : le sentiment inconscient, largement répandu et angoissant que l'usage d'une langue inventée, totalement dépourvue de traditions historiques, signifierait pour les individus comme pour la collectivité une « perte d'identité » radicale, que l'on n'est d'aucune façon prêt à accepter.

## IV.

Le problème semble à première vue insoluble, mais il existe une issue : celle de la cybernétique linguistique moderne (*Sprachkybernetik*), sur laquelle travaille en particulier le professeur Helmar Frank, de l'université de Paderborn (République fédérale d'Allemagne). Les recherches qui s'y mènent ont mis en évidence le fait que l'étude de l'espéranto, tant par sa facilité que par sa rigueur rationnelle, était le meilleur moyen et le plus pratique pour préparer à l'apprentissage d'une langue vivante en général, et tout spécialement celui des langues indo-européennes, surtout l'anglais.

Notre proposition est donc la suivante : que l'espéranto soit étudié dans les écoles élémentaires de l'Europe entière pendant deux ans au moins, non comme une fin en soi (ce qui ne recevrait aucune approbation aujourd'hui) mais simplement comme le moyen le plus facile et le plus pratique pour entreprendre l'étude de l'anglais (ou de toute autre langue vivante) avec le moindre effort et les meilleurs résultats.

## V.

Si cela se réalisait dans tous les États de la Communauté européenne, vous auriez dans dix ou vingt ans, dans chacun de ces pays, une ample connaissance « endémique » de l'espéranto ; et étant donné que cette langue est dix fois plus facile à apprendre et, ce qui est plus important, à retenir que l'anglais ou n'importe laquelle des langues dominantes, il pourra se produire que si une Fédération européenne s'est constituée entre temps, quand elle sera amenée à choisir une langue fédérale officielle, elle soit de ce fait poussée et peut-être même vraiment forcée à choisir l'espéranto (ce qui ne se ferait certes pas aujourd'hui, même si elle existait).

## VI.

Trois choses sont nécessaires pour réaliser ce projet et le faciliter :

- 1) nous devons encourager immédiatement l'apprentissage propédeutique de l'espéranto pour les raisons que nous avons indiquées ;
- 2) nous devons promouvoir la fondation dans notre Université d'Instituts interdisciplinaires (dans la mesure du possible avec la collaboration des Universités des divers pays) ;
- 3) nous devons promouvoir la fondation de l'unité politique de l'Europe et donc soutenir le projet de réforme de la Communauté élaboré par le Parlement européen.

C'est naturellement l'intérêt de tous, mais peut-être plus encore celui des groupes ethniques et des langues minoritaires et de leurs défenseurs.

*Andrea Chiti-Batelli*

## Le fédéralisme dans l'histoire de la pensée

---

### ALEXANDER HAMILTON

*Comme on le sait, les colonies anglaises de l'Amérique du Nord, devenues treize républiques indépendantes après la guerre contre l'Angleterre, créèrent une Union sans toutefois lui attribuer un pouvoir supérieur à celui des États. Le principe sur lequel se fonde ce type d'organisation internationale, qui, selon une tradition désormais consolidée dans le langage politique, est appelée « confédération », est la subordination des organes centraux au pouvoir des États. Par voie de conséquence, le Congrès continental, au sein duquel se réunissaient les représentants des États, ne pouvait qu'enregistrer leurs divergences et leurs conflits, mais n'était pas en mesure de les dominer, faute d'un pouvoir qui lui fût propre.*

*Si les divisions n'avaient pas été dépassées avec la création d'un gouvernement aux pouvoirs limités mais réels, le continent nord-américain serait devenu le terrain des tensions internationales et des guerres qui ont caractérisé l'histoire de l'Europe. Son unité et la paix qui s'ensuivit ne furent pas le produit spontané de l'évolution historique, mais le fruit de la lutte d'un groupe d'hommes qui sut faire prévaloir une nouvelle forme d'organisation politique, jamais encore expérimentée dans l'histoire : la fédération. Le théoricien le plus génial de cette nouvelle forme de gouvernement fut Alexander Hamilton, auteur, avec John Jay et James Madison, de The Federalist, un recueil d'essais écrits en 1787 et 1788 afin de soutenir la ratification de la constitution fédérale approuvée par la Convention de Philadelphie le 17 septembre 1787.*

*Les structures fondamentales de la fédération sont illustrées dans les passages d'Alexander Hamilton, tirés de cette œuvre, que nous*



reproduisons <sup>1</sup>. Son principe constitutionnel de base est la division du pouvoir en deux niveaux : celui de l'État fédéral et celui des États fédérés. Ces deux niveaux de pouvoir sont indépendants et coordonnés entre eux, de manière que soit conférée au gouvernement fédéral, compétent pour l'ensemble du territoire de la fédération, une quantité minimale de pouvoirs nécessaires à la garantie de l'unité politique et économique, et que les pouvoirs résiduels soient assignés aux gouvernements des États fédérés, compétents chacun sur leur propre territoire. L'attribution du monopole des compétences relatives à la politique extérieure et à la défense au gouvernement fédéral permet d'éliminer les frontières militaires entre les États, de sorte que leurs rapports perdent tout caractère violent et acquièrent un caractère juridique et que tous les conflits puissent être réglés devant un tribunal. Le transfert au gouvernement fédéral de certaines compétences économiques a pour but d'éliminer les obstacles de nature douanière, fiscale et monétaire qui empêchent l'unification du marché, et de lui attribuer dans le domaine de la politique économique une capacité autonome de décision.

Cette distribution du pouvoir sur une base territoriale est bien plus efficace que celle sur une base fonctionnelle (entre pouvoir législatif exécutif et judiciaire) pour assurer un contrôle « divisé » du pouvoir, principale garantie de la liberté politique, dans la mesure où tant le gouvernement fédéral que les États membres peuvent fonder leur indépendance sur une base sociale distincte, permettant dans le même temps d'élargir la sphère du gouvernement démocratique.

L'équilibre constitutionnel fédéral, qui permet de concilier le principe d'unité de la communauté politique avec celui de l'indépendance de ses parties, se reflète dans la composition du pouvoir législatif, dont l'une des branches (la Chambre des représentants) représente le peuple de la fédération, proportionnellement au nombre des électeurs, tandis que l'autre (le Sénat) se compose de deux délégués par États indépendamment des différences de population. Par voie de conséquence, les lois doivent obtenir non seulement le consensus de la majorité des représentants du peuple fédéral, mais encore celui de la majorité des représentants des États.

Quant au pouvoir exécutif, il est confié à une seule personne : le président. Les ministres sont nommés par le président et sont responsables devant lui. Il réunit dans ses mains les pouvoirs de chef de l'État et de chef du Gouvernement, répond de son action non devant

<sup>1</sup> Comme le lecteur pourra le constater, les termes « fédération » et « confédération » sont utilisés dans *Le Fédéraliste* de manière indifférenciée, même si la distinction entre les deux formes d'organisation est nette.

le pouvoir législatif mais devant le peuple qui l'élit et qui peut lui confirmer ou lui retirer sa confiance tous les quatre ans. Dans le contexte historico-social de l'Amérique à l'époque d'Hamilton il était correct d'affirmer que ces qualités du pouvoir exécutif lui conféraient la force et la stabilité nécessaires à remplir efficacement la fonction de rééquilibrage de la vie sociale et à réaliser de manière organique et cohérente le programme de gouvernement. En effet, l'attribution du pouvoir exécutif à un collège de plusieurs personnes aurait, d'une part, soumis le gouvernement au danger des divergences d'opinion et donc à la paralysie, et d'autre part rendu difficile l'identification des responsabilités et incertain le contrôle populaire sur le gouvernement. Dans le même temps, l'attribution d'un pouvoir indépendant aux États fédérés aurait constitué la plus solide garantie contre les abus de pouvoir du gouvernement central.

Étant donné que le modèle fédéral réalise une division territoriale du pouvoir, l'équilibre constitutionnel ne peut se maintenir sans la primauté de la constitution sur tous les pouvoirs. Cet objectif est atteint par l'attribution aux tribunaux du pouvoir d'annuler les lois non conformes à la Constitution. En effet, l'autonomie du modèle constitutionnel fédéral se traduit par le fait que le pouvoir de décider concrètement, en cas de conflit, quelles sont les limites que le gouvernement fédéral ou les gouvernements des États ne peuvent dépasser ne revient ni au pouvoir central (comme c'est le cas dans l'État unitaire, dans lequel les collectivités territoriales plus petites ont une autonomie déléguée) ni aux États fédérés (comme dans le système confédéral qui ne limite pas la souveraineté absolue des États), mais à une autorité neutre : le pouvoir judiciaire.

\* \* \*

#### Fédération et Confédération\*

Il est vrai, comme nous l'avons déjà observé, que des faits, trop évidents pour être contestés, ont produit une sorte d'assentiment général à la proposition abstraite qu'il existe des défauts essentiels dans notre système national ; mais l'utilité de cet aveu, de la part des anciens ennemis des mesures fédérales, est détruite par leur opposition opiniâtre à un remède fondé sur les seuls principes qui puissent lui donner quelque chance de succès. En même temps qu'ils reconnaissent que le gouvernement des États-Unis est dépourvu d'énergie, ils ne veulent pas qu'on lui confère les pouvoirs nécessaires pour lui procu-

\* *Le Fédéraliste*, n° 15. Les textes cités ci-après sont tirés de l'édition de la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1957. (N.d.t.)

rer cette énergie. Ils semblent aussi vouloir des choses contradictoires et inconciliables : augmenter l'autorité fédérale sans diminuer l'autorité des États ; proclamer la souveraineté de l'Union et l'indépendance absolue de ses membres. Enfin, ils semblent conserver un attachement aveugle pour ce monstre politique, *imperium in imperio*. Cet état d'esprit rend nécessaire de développer les principaux défauts de la Confédération, afin de montrer que les maux dont nous souffrons ne tiennent pas à de petites imperfections de détail, mais à des erreurs fondamentales dans la structure de l'édifice, erreurs qui ne peuvent être corrigées que par un changement total dans ses premiers principes et dans ses plus importants piliers. Le grand vice, le vice radical de la Confédération existante, c'est le principe de la *législation* pour les États ou les gouvernements, en leur *capacité* de corps ou de collectivités, distinctes des *individus* qui les composent. Quoiqu'on n'ait pas étendu ce principe à tous les pouvoirs délégués à l'Union, cependant il gouverne et dirige ceux dont dépend l'efficacité de tout le reste. Sauf la règle de la répartition, les États-Unis ont un pouvoir illimité de faire des réquisitions en hommes et en argent ; mais ils ne peuvent s'en procurer par des règlements qui s'appliquent à tous les citoyens de l'Amérique considérés individuellement. Il en résulte que, quoiqu'en théorie leurs décisions sur ces objets soient des lois constitutionnellement obligatoires pour les membres de l'Union, elles ne sont, en fait, que de simples recommandations que les États peuvent observer ou négliger à leur gré.

Un exemple frappant de la bizarrerie de l'esprit humain, c'est qu'après les avertissements que nous avons reçus de l'expérience à cet égard, il se trouve encore des hommes qui reprochent à la nouvelle Constitution de s'écarter d'un principe qui a été reconnu comme le vice radical de l'ancienne Constitution et qui est essentiellement incompatible avec l'idée de gouvernement ; d'un principe, enfin, qui, s'il était admis, substituerait la force violente et sanguinaire des armes à la paisible autorité des magistrats.

Il n'y a rien d'absurde ni d'impraticable dans l'idée d'une ligue ou d'une alliance entre des nations indépendantes, pour des objets exactement fixés dans un traité qui détermine tous les détails de temps, de lieu, de circonstances, de quantités ; qui ne laissent rien à la discrétion des parties pour l'avenir et s'en remettent à leur bonne foi pour son exécution. Des conventions de ce genre existent entre toutes les nations civilisées ; elles sont sujettes aux vicissitudes ordinaires de la paix et de la guerre, d'observation et d'infidélité, suivant les intérêts ou les passions des puissances contractantes. Vers le commencement du présent siècle, l'Europe fut saisie d'une fureur épidémique pour cette espèce de traités, dont les hommes politiques du temps attendaient avec conviction des avantages qui ne se réalisèrent jamais.

Dans le dessein d'établir l'équilibre des pouvoirs et la paix dans cette partie du monde, toutes les ressources de la diplomatie furent épuisées ; de triples et de quadruples alliances furent formées ; mais elles furent rompues presque aussitôt formées ; elles apprirent à l'humanité, par un triste mais utile exemple, le peu de confiance qu'on doit avoir dans des traités qui n'ont d'autre sanction que les obligations de la bonne foi, et qui opposent des considérations générales de paix et de justice à l'influence d'un intérêt ou d'une passion actuelle.

Si les États particuliers, dans ce pays, sont disposés à établir entre eux de semblables rapports et à abandonner l'idée d'une *superintendance générale discrétionnaire*, la combinaison sera, il est vrai, funeste et attirera sur nous tous les maux dont nous avons fait l'énumération dans la première partie ; mais elle aura, du moins, le mérite d'être logique et praticable. Abandonnant toute idée de gouvernement fédéral, elle formerait entre nous une simple alliance offensive et défensive ; elle nous disposerait à devenir alternativement amis et ennemis, comme nous l'ordonneraient nos jalousies et nos rivalités mutuelles, entretenues par les intrigues des nations étrangères.

Mais si nous ne voulons pas nous placer dans cette situation périlleuse, si nous adhérons encore au projet d'un gouvernement national, ou (ce qui est la même chose) d'un pouvoir supérieur sous la direction d'un Conseil commun, il faut nous résoudre à faire entrer dans notre combinaison les principes qui peuvent être considérés comme formant la différence essentielle entre une ligue et un gouvernement ; il nous faut faire porter l'autorité de l'Union sur la personne des citoyens — les seuls objets véritables du gouvernement.

L'idée de gouvernement implique le pouvoir de faire des lois. Il est essentiel à l'idée de loi, qu'il y ait une sanction ; en d'autres termes, qu'il y ait une peine, un châtement pour le cas de désobéissance. S'il n'y a point de peine attachée à la désobéissance, les résolutions, les ordres, décorés du nom de lois, ne seront autre chose que des avis ou des recommandations. Cette peine, quelle qu'elle puisse être, ne peut être infligée que de deux manières : par le ministère de Tribunaux et de juges, ou par le pouvoir militaire, par la force coercitive des tribunaux ou par la contrainte des armes. La première méthode ne peut s'appliquer évidemment qu'à des individus ; il faut, de toute nécessité, employer la seconde contre des Corps politiques, des Communautés, des États. Il est évident qu'il n'y a pas de décision de tribunal qui puisse les forcer, en dernier ressort, à l'observation des lois. On peut prononcer des sentences contre eux pour la violation de leur devoir ; mais ces sentences ne peuvent étre mises à exécution que par l'épée. Dans une association où l'autorité générale appartient aux groupements de communautés qui la composent, toute

violation des lois doit entraîner un état de guerre ; et l'exécution militaire devient le seul instrument qui puisse assurer l'obéissance. Un tel état de choses ne mérite certainement pas le nom de gouvernement ; un homme sage ne doit pas lui confier son bonheur.

Il fut un temps où l'on nous disait que nous n'avions pas à craindre de voir les États violer les règlements faits par l'autorité fédérale ; que le sentiment de l'intérêt commun présiderait à la conduite des différents membres et assurerait l'obéissance complète aux réquisitions constitutionnelles de l'Union. Ce langage nous paraît aujourd'hui extravagant, comme nous le paraîtra un jour tout ce que nous entendons dire aux gens du même parti lorsque nous aurons reçu de nouvelles leçons du meilleur oracle de la sagesse, de l'expérience. Ce langage dévoilait une profonde ignorance des causes qui déterminent la conduite des hommes, et un entier oubli des motifs qui ont fait, à l'origine, établir le pouvoir civil. Pourquoi a-t-on jamais établi un gouvernement ? Parce que les passions des hommes n'obéissent pas toujours sans contrainte aux principes de la raison et de la justice. Est-il prouvé que les groupes d'hommes agissent avec plus de droiture et de désintéressement que les individus ? Ceux qui ont observé la conduite du genre humain ont toujours pensé le contraire ; et leur opinion est fondée sur des raisons évidentes. La crainte de compromettre sa réputation a une influence moins active, quand la honte d'une mauvaise action doit être partagée entre un certain nombre de personnes, que lorsqu'elle doit retomber sur une seule. L'esprit de faction, dont le poison infecte si souvent les délibérations de tous les groupements humains, entraînera souvent les personnes qui les composent dans des fautes et dans des excès dont elles rougiraient si elles agissaient isolément.

En outre, il y a, dans la nature du pouvoir souverain, une impatience de la surveillance, qui dispose ceux qui sont investis de ce pouvoir, à faire, à voir d'un mauvais œil toute tentative faite pour restreindre ou diriger leurs opérations. De cet esprit, il résulte que, dans toutes les associations politiques qui, pour un intérêt commun, réunissent plusieurs souverainetés particulières, on trouve dans ces corps inférieurs et subordonnés une tendance excentrique dont le perpétuel effort sera de les écarter du centre commun. Il n'est pas difficile de rendre compte de cette tendance. Elle prend sa source dans l'amour du pouvoir. Un pouvoir contrôlé ou restreint qui le contrôle ou le restreint. Cette simple proposition nous apprend combien peu nous avons de raisons d'espérer que les personnes chargées d'administrer les affaires des membres particuliers d'une Confédération soient toujours prêts à exécuter, de bonne volonté et avec une vue désintéressée pour le bien public, les résolutions et les décrets de l'autorité générale. Il faut en chercher la cause dans la constitution de la nature humaine.

Si donc les mesures de la Confédération ne peuvent être exécutées sans l'intervention des administrations particulières, il est peu d'espérer qu'elles soient exécutées jamais. Les gouvernants des différents membres de la Confédération, que constitutionnellement ils en aient ou non le droit, essaieront toujours de juger eux-mêmes de l'utilité de ces résolutions. Ils compareront la chose qui leur sera proposée ou ordonnée à leurs intérêts ou à leurs prétentions actuelles ; ils considéreront les avantages ou les inconvénients du moment, dont son adoption pourra être suivie. Voilà ce qui arrivera : ils le feront dans un esprit de recherche intéressée et soupçonneuse, sans cette connaissance des circonstances nationales et des raisons d'État, qui est essentielle pour porter un jugement sain ; ils le feront avec une prédilection marquée pour des considérations locales, qui ne peut manquer de les égarer dans leur décision. La même marche sera suivie par tous les membres dont le Corps est formé, et l'exécution des plans, formés par les Conseils de la communauté, flottera au gré des opinions peu éclairées et prévenues de chacune des parties de la Confédération. Les personnes qui consulteront la marche des assemblées populaires, et qui ont vu combien il est souvent difficile, lorsque la présence d'un danger extérieur ne leur en fait pas sentir la nécessité, de les accorder sur les points les plus essentiels, concevront aisément l'impossibilité de déterminer un certain nombre d'assemblées de ce genre, délibérant dans des lieux et dans des temps différents et sous des impressions diverses, à coopérer longtemps vers le même but avec des vues uniformes.

Dans notre cas, le concours de treize volontés souveraines est requis, d'après la Confédération, pour déterminer l'exécution de toutes les résolutions importantes qui émanent de l'Union. Il est arrivé ce qu'on avait prévu. Les résolutions de l'Union n'ont pas été exécutées ; les fautes des États les ont amenés pas à pas à l'extrémité qui a fini par arrêter tous les rouages du gouvernement national, et les tiennent dans une immobilité effrayante. A présent, le Congrès est à peine en état de conserver les formes de l'administration, jusqu'au moment où les États seront convenus de mettre quelque chose de réel à la place du fantôme actuel de gouvernement fédératif. Les choses n'en sont pas venues tout d'un coup à cette extrémité désespérée. Les causes dont j'ai parlé ont produit tout d'abord quelques différences dans l'exécution par les États particuliers des réquisitions du Congrès. Les fautes plus graves de quelques États ont fourni le prétexte de l'exemple et la séduction de l'intérêt aux États qui s'étaient acquittés de leur devoir, ou qui s'en étaient le moins écartés. Pourquoi ferions-nous plus que ceux qui se sont embarqués avec nous dans le même voyage politique ? Pourquoi porterions-nous plus que notre part du fardeau commun ? Telles furent les suggestions auxquelles l'égoïsme

des hommes ne sut pas résister ; et que les observateurs qui en prévoyaient les conséquences les plus éloignées ne purent combattre sans hésitation. Chaque État cédant à la voix persuasive de l'intérêt immédiat ou de l'utilité du moment, a successivement retiré son appui, au point que l'édifice frêle et vacillant semble aujourd'hui prêt à s'écrouler sur nos têtes et à nous ensevelir sous ses ruines.

*Le gouvernement de l'Union et le gouvernement des États\**

Les principales fonctions de l'Union sont : de défendre tous les membres, de garantir la paix publique aussi bien contre les convulsions intérieures que contre les attaques du dehors ; de régler le commerce avec les nations étrangères et entre les États ; de surveiller nos relations politiques et commerciales avec les pays étrangers.

Les pouvoirs essentiels pour la défense commune sont de lever des troupes ; de construire et d'équiper des flottes ; de prescrire les lois qui les gouvernent ; de diriger leurs opérations ; de pourvoir à leur entretien. Ces pouvoirs doivent être sans bornes, *parce qu'il est impossible de prévoir ou de fixer l'étendue et la variété des moyens nécessaires pour y satisfaire*. Les circonstances, qui mettent en danger la sûreté des nations, sont infinies ; ainsi, on ne peut raisonnablement établir des entraves au pouvoir à qui le soin en est confié. Ce pouvoir doit s'étendre à toutes les combinaisons possibles de ces circonstances, et doit s'exercer sous la direction des mêmes Conseils qui sont nommés pour veiller à la défense commune.

C'est ici une de ces vérités qui, pour un esprit sans préjugés, portent en elles-mêmes leur évidence, et que des explications et des raisonnements peuvent obscurcir, mais ne peuvent jamais rendre plus claires : elle repose sur des principes aussi simples qu'ils sont universels ; *les moyens* doivent être proportionnés à la *fin* : lorsqu'on veut que des hommes arrivent à une *fin*, il faut leur donner les *moyens* pour y atteindre.

Devons-nous avoir un gouvernement fédéral, chargé du soin de la défense commune ? Telle est la première question, soumise à notre discussion ; mais du moment qu'elle est décidée dans le sens de l'affirmative, il s'ensuit que ce gouvernement doit être investi de tous les pouvoirs nécessaires pour remplir les fonctions qui lui sont confiées. Et à moins qu'il ne soit démontré que les circonstances qui intéressent la sûreté publique peuvent être comprises dans des bornes déterminées ; à moins que la proposition contraire ne soit combattue par des raisons claires et convaincantes, il faut admettre, comme une con-

\* *Le Fédéraliste*, n° 23.

séquence nécessaire, l'impossibilité de donner des bornes à l'autorité chargée de la défense et de la protection de la communauté, sur aucun des points essentiels à son efficacité : c'est-à-dire, sur tout ce qui regarde la *formation*, la *direction* ou l'*entretien* des *Forces Nationales*.

Quelle défectueuse qu'ait été à l'épreuve la Confédération actuelle, ce principe paraît avoir été parfaitement reconnu par ceux qui l'ont formée, quoiqu'ils n'aient pas pris des précautions convenables et suffisantes pour qu'il fût observé dans l'exécution. Le Congrès a un pouvoir illimité de faire des réquisitions d'hommes et d'argent, de gouverner l'armée et la marine, de diriger les opérations. Comme les réquisitions sont constitutionnellement obligatoires pour les États, qui, en fait, ne peuvent, sans manquer au plus impérieux des devoirs, se dispenser de fournir les secours demandés, l'intention était évidemment que les États-Unis pussent exiger toutes les ressources qu'ils jugeraient nécessaires pour « la défense commune et la prospérité générale ». On pensait que, chez les membres de la Confédération, la connaissance de leurs intérêts véritables et le respect des principes de la bonne foi, seraient un gage assuré de leur exactitude à remplir leurs devoirs vis-à-vis du Gouvernement fédéral.

Toutefois, l'expérience a prouvé que cette attente était mal fondée et illusoire ; et les observations, faites dans le dernier article, suffiront pour convaincre les hommes éclairés et impartiaux qu'il est absolument nécessaire de changer entièrement les premiers principes de notre système politique ; que si nous voulons donner à l'Union de l'énergie et de la stabilité, il faut abandonner le vain projet de faire des lois pour les États en tant que collectivités ; que nous devons étendre les lois du Gouvernement fédéral à tous les citoyens de l'Amérique considérés individuellement ; que nous devons écarter le système vicieux des contributions et des réquisitions, comme injuste et comme impraticable. Le résultat de ces réflexions est que l'Union doit être investie du plein pouvoir de lever des troupes, de construire et d'équiper des flottes, de lever les sommes nécessaires pour la formation et l'entretien de l'armée et de la marine, suivant le mode communément observé et pratiqué dans les autres gouvernements.

Si l'état de notre pays exige un Gouvernement composé plutôt qu'un Gouvernement simple, un Gouvernement confédéré plutôt qu'un gouvernement unitaire, le point essentiel sera de tracer le plus clairement possible les limites des fonctions des différents pouvoirs, en accordant à chacun la plus ample autorité possible, pour remplir les fonctions qui lui sont confiées. L'Union sera-t-elle chargée du soin de la sûreté publique ? Des flottes, des armées, des revenus sont-ils nécessaires à cet effet ? Le Gouvernement de l'Union doit avoir le droit de faire toutes les lois et tous les règlements qui y sont relatifs. Il doit

avoir le même droit relativement au commerce et aux autres objets auxquels on permet à son autorité de s'étendre. L'administration de la justice entre les habitants du même État appartient-elle naturellement aux gouvernements particuliers ? Ils doivent avoir tous les pouvoirs relatifs à cet objet et à tous ceux qui seront soumis à leur examen et à leur direction particulière.

Ne pas conférer, dans tous ces cas, un degré de pouvoir proportionné au but qu'on se propose, c'est violer les premières règles de la raison et de la prudence, et confier imprudemment les plus grands intérêts de l'État à des mains incapables de les administrer avec vigueur et succès.

Personne n'est plus en état de pourvoir efficacement à la défense publique, que le Corps chargé du soin de la sûreté publique, qui, au centre des informations, sera le mieux instruit de l'étendue et de l'urgence des dangers dont l'État pourra être menacé, et qui, comme représentant du tout, se trouvera le plus intéressé à la conservation de chacune des parties qui le composent ; qui, par la responsabilité attachée à ses fonctions, sentira le plus fortement la nécessité de les bien remplir, et qui, par l'extension de son autorité sur tous les États, peut seul établir l'uniformité et le concert dans les plans et dans les mesures propres à assurer la tranquillité publique.

N'y a-t-il pas une inconséquence manifeste à confier au gouvernement fédéral le soin de la défense commune, et à laisser aux gouvernements des États les *pouvoirs effectifs* nécessaires pour y pourvoir ? et la faiblesse, le désordre, l'inégale distribution du fardeau et des calamités de la guerre, un accroissement inutile et intolérable dans les dépenses n'en seront-ils pas les suites naturelles et inévitables ? N'avons-nous pas fait une expérience certaine de ses effets dans le cours de la Révolution que nous venons de terminer ?

Sous quelque rapport que nous examinions ce sujet, si nous cherchons de bonne foi la vérité, nous nous convainçons de plus en plus qu'il est insensé et dangereux de refuser au gouvernement fédéral une autorité sans bornes, quant à tous les objets confiés à ses soins.

#### *Liberté et division du pouvoir entre les États et la Fédération\**

Les obstacles à l'usurpation et les facilités de la résistance s'accroissent en proportion de l'étendue de l'État, pourvu que les citoyens connaissent leurs droits et soient disposés à les défendre. La force naturelle du peuple, comparée à la force artificielle du gouvernement, est plus considérable dans une vaste communauté que dans une petite

\* *Le Fédéraliste*, n° 28.

et, par conséquent, plus en état de lutter contre les tentatives faites par le gouvernement pour établir la tyrannie. Mais dans une Confédération, on peut dire sans exagération que le peuple est maître de ses propres destinées. Le pouvoir étant presque toujours le rival du pouvoir, le gouvernement général sera toujours prêt à repousser les usurpations des gouvernements des États ; et ceux-ci seront, vis-à-vis du gouvernement général, dans la même disposition. Le peuple fera toujours pencher la balance du côté où il se placera. Si ses droits sont attaqués par l'un, il pourra se servir de l'autre pour les défendre. Il aura donc bien raison de conserver, par son attachement à l'Union, un avantage qu'il ne saurait jamais trop estimer.

On peut reconnaître avec confiance, comme un principe de notre système politique, que les gouvernements des États suffiront, dans tous les cas, pour défendre la liberté publique contre les attaques qu'elle pourrait éprouver de la part du gouvernement national. Des projets d'usurpations ne peuvent être déguisés sous des prétextes assez plausibles pour échapper à la pénétration de corps composés d'hommes choisis, comme ils pourraient échapper aux yeux du peuple en général. Les législatures auront des moyens plus sûrs de se procurer des informations. Elles pourront à l'avance découvrir le danger, et, possédant tous les organes du pouvoir civil et la confiance du peuple, elles pourront, du même coup, adopter un système régulier d'opposition dans lequel elles combineront toutes les ressources de la Nation. Elles pourront communiquer rapidement les unes avec les autres dans les différents États, et unir leurs forces communes pour la défense de leur commune liberté.

#### *Le pouvoir législatif \**

S'il est vrai que, chez un peuple réuni en une seule Nation, chaque district doit avoir une part *proportionnelle* au gouvernement, et que, parmi ces États indépendants et souverains, unis par une simple ligue, les parties, quoique inégales en grandeur, doivent avoir une influence *égale* dans les conseils communs, ce n'est pas sans raison, semble-t-il, que, dans une république composée, qui présente à la fois le caractère national et le caractère fédéral, le gouvernement doit reposer sur une combinaison des principes de la représentation égale et de la représentation proportionnelle. Mais il est superflu de juger d'après des règles théoriques une partie de la Constitution qui, de l'aveu de tout le monde, est le résultat non pas de la théorie, mais « d'un esprit d'amitié, d'une déférence et de concessions mutuelles que rendait indispensables la particularité de notre situation politi-

\* *Le Fédéraliste*, n° 62.

que ». L'Amérique veut, — et sa situation politique l'exige encore plus impérieusement, — un gouvernement commun, revêtu de pouvoirs suffisants. Les plus grands États n'auraient jamais obtenu des petits un gouvernement plus conforme à leurs vœux. Ils n'ont donc que le choix entre le gouvernement proposé et un gouvernement encore plus critiquable. Dans cette alternative, la prudence conseille de choisir le moindre mal ; et, au lieu de prévoir inutilement les inconvénients qui en pourraient résulter, de songer plutôt aux conséquences avantageuses qui compenseront ce sacrifice.

Dans cet ordre d'idées, on peut remarquer que le suffrage égal accordé à chaque État est en même temps la reconnaissance constitutionnelle de la portion de souveraineté qui reste aux États particuliers et un moyen de la conserver. Sous ce point de vue, l'égalité ne paraîtra pas moins désirable aux grands États qu'aux petits, car ils ont également le désir de se garantir, par tous les moyens possibles, contre une consolidation générale des États en une seule République.

Un autre avantage qui résultera de cet élément dans la constitution du Sénat, c'est le nouvel obstacle qu'il apporte contre les mauvaises lois. Il ne pourra être pris de résolution ni passé de loi sans le concours d'abord de la majorité du peuple et ensuite de la majorité des États. Il faut reconnaître que ce frein compliqué de la Législation pourra, dans quelques circonstances, faire autant de mal que de bien ; et que le moyen de défense qu'il assure aux plus petits États serait encore mieux justifié par la raison, s'il était vrai qu'ils eussent à défendre des intérêts communs, différents de ceux des autres États, et qui, sans cette clause, fussent exposés à un danger particulier. Mais comme les plus grands États auront toujours, par leur pouvoir en matière de subsides, le moyen de combattre les usages abusifs de cette prérogative des plus petits États, comme d'ailleurs l'excessive facilité de faire des lois nouvelles paraît être un des inconvénients auxquels notre gouvernement sera le plus exposé, il n'est pas impossible que l'expérience fasse juger cette partie de la Constitution plus favorablement que la théorie.

Nous allons maintenant examiner le nombre de Sénateurs et la durée de leurs fonctions. Afin de nous faire un jugement sain sur ces deux points, il conviendra de rechercher à quels buts répond un Sénat ; et pour le découvrir, il sera nécessaire de voir quels seraient les inconvénients auxquels une république serait exposée à raison de l'absence de cette institution.

C'est un malheureux incident pour un gouvernement républicain, — quoique à un degré moindre que dans les autres gouvernements — que ceux qui l'administrent oublient leurs devoirs envers leurs commettants et se montrent infidèles à leur mission importante.

A ce point de vue, un Sénat, comme seconde branche de l'assemblée législative, distincte et partageant le pouvoir de la première, doit être, en tout cas, un frein salutaire sur le gouvernement. Son existence double la sûreté du peuple, puisqu'elle rend nécessaire le concours de deux corps différents dans les plans d'usurpation ou de perfidie, là où, sans le Sénat, l'ambition ou la corruption d'un seul seraient suffisantes.

#### *Le pouvoir exécutif \**

C'est une idée qui n'a pas été sans défenseurs que celle d'après laquelle un Exécutif énergique est incompatible avec le génie du gouvernement républicain. Les amis éclairés de cette forme de gouvernement doivent tout au moins désirer que cette idée soit dénuée de fondement, puisqu'ils ne pourraient reconnaître sa justesse sans souscrire en même temps à la condamnation de leurs propres principes. L'énergie dans l'Exécutif est l'un des principaux caractères dans la définition d'un bon gouvernement. Cela est essentiel à la sûreté de la société contre les attaques étrangères ; cela l'est également à l'application stricte des lois, à la protection des propriétés contre des tentatives irrégulières, qui, parfois, interrompent le cours ordinaire de la justice ; enfin, c'est la vigueur du pouvoir exécutif qui protège la liberté contre les entreprises et les assauts de l'ambition, de la faction et de l'anarchie. Pour peu qu'on connaisse l'histoire romaine, l'on sait que bien souvent cette république fut forcée de chercher dans le pouvoir absolu d'un seul homme, revêtu du titre formidable de dictateur, un refuge contre les intrigues des ambitieux qui aspiraient à la tyrannie, et contre les séditions élevées dans les différentes classes de la société dont la conduite menaçait l'existence de tout gouvernement aussi bien que contre les invasions des ennemis extérieurs qui menaçaient de conquérir et de détruire Rome.

Mais il semble inutile de multiplier les arguments ou les exemples sur ce point. Un Exécutif faible suppose une exécution faible du gouvernement. Or, une exécution faible n'est pas autre chose qu'une exécution mauvaise ; et un gouvernement mal exécuté, quel qu'il soit en théorie, ne peut être, dans la pratique, qu'un mauvais gouvernement.

En supposant donc pour accordé que tout homme raisonnable conviendra de la nécessité d'un Exécutif énergique, il ne reste qu'à rechercher par quels moyens on arrivera à constituer cette énergie. Comment ces moyens doivent-ils être combinés avec les moyens qui assurent le maintien du gouvernement républicain ? Enfin, dans quelle

\* *Le Fédéraliste*, n° 70.

mesure cette combinaison a-t-elle été faite dans le plan élaboré par la Convention ?

Ce qui donne de l'énergie à l'Exécutif, c'est en premier lieu l'unité, en second lieu la durée, en troisième lieu les moyens suffisants de pourvoir à ses dépenses, quatrième des pouvoirs suffisants.

Les moyens qui contribuent à donner de la sécurité au gouvernement républicain sont, en premier lieu, une dépendance raisonnable vis-à-vis du peuple ; en second lieu, une responsabilité raisonnable.

Les politiciens et les hommes d'État qui sont le plus réputés pour la bonté de leurs principes et la justesse de leurs vues, se sont prononcés en faveur d'un Exécutif unique et d'une législature nombreuse. Ils ont avec beaucoup de raison, considéré l'énergie comme la qualité la plus nécessaire à l'Exécutif, et ont cru que le meilleur moyen de l'assurer était de remettre le pouvoir aux mains d'un seul ; au contraire, avec la même raison, ils ont cru qu'une législature nombreuse convenait le mieux pour la délibération et la sagesse, et que cela valait mieux pour obtenir la confiance du peuple et veiller sur ses privilèges et sur ses intérêts.

Que de l'unité découle l'énergie, c'est ce qui est incontestable. La décision, l'activité, le secret et la diligence caractérisent les opérations d'un seul homme, à un degré bien plus élevé que celles qui émanent d'un plus grand nombre ; et ces qualités diminuent à mesure que le nombre augmente.

Quand deux ou plusieurs personnes sont engagées dans une entreprise commune, il y a toujours à craindre la différence des opinions. S'agit-il de places ou de fonctions publiques, dans lesquelles elles sont revêtues d'honneurs semblables et d'une autorité égale, il y a un danger particulier à ce qu'il y ait entre elles une émulation, voire même de l'animosité. De chacune de ces causes et de toutes ces causes réunies peuvent découler les conflits les plus aigus. S'ils se produisent, cela amènera une diminution du respect, un relâchement de l'autorité, cela tendra à contrarier les plans et les opérations de ceux que ces conflits divisent. Si, par malheur, ces conflits assaillent la magistrature exécutive suprême d'un pays, composée de plusieurs personnes, cela peut arrêter ou déjouer les mesures les plus importantes du gouvernement dans les circonstances les plus critiques pour l'État. Et ce qu'il faut encore signaler, ces conflits peuvent entraîner la communauté dans les factions les plus violentes et les plus irréconciliables, à la tête desquelles seront les différents personnages qui composent la Magistrature.

Il arrive souvent que des hommes s'opposent à une chose simplement parce qu'ils n'y ont point pris part, ou parce que c'est

l'ouvrage de personnes qu'ils n'aiment point. Mais s'ils ont été consultés, et qu'ils aient manifesté leur désapprobation, alors l'opposition devient, à leur avis, un devoir indispensable d'amour-propre. Ils semblent se croire liés d'honneur, en vertu de leur infaillibilité personnelle, à empêcher le succès de ce qui a été décidé contrairement à leurs sentiments. Les hommes éminents, les esprits bien pensants ont trop d'occasions de remarquer avec horreur à quel degré extrême cette disposition est poussée, et combien souvent les grands intérêts de la société sont sacrifiés à la vanité, à l'outrecuidance et à l'obstination d'individus assez puissants pour intéresser l'humanité à leurs passions et à leurs caprices ! La question que nous examinons aujourd'hui offre peut-être, dans ses conséquences, de tristes preuves des effets de cette exécrationnable faiblesse ou plutôt de cette détestable perversité dans la nature humaine.

Les principes d'un gouvernement libre forcent à se soumettre aux inconvénients dont nous venons de parler dans l'organisation de la législature ; mais il n'est nullement nécessaire, et, par suite, il n'est pas prudent de les introduire dans la constitution de l'Exécutif. C'est ici qu'ils peuvent être le plus pernicieux. Dans la législature, la promptitude dans la décision est plus souvent un danger qu'un avantage. Les différences d'opinions et les luttes des partis dans ce département du gouvernement empêcheront quelquefois des décisions salutaires, mais souvent provoqueront la délibération et la circonspection et mettront un frein aux excès de la majorité. Dès qu'une résolution est prise, l'opposition doit cesser. Cette résolution devient loi et la résistance à la loi est punissable. Mais il n'y a pas de circonstances favorables qui viennent atténuer ou faire disparaître les dangers de la dissension dans le département exécutif. Ici ces dangers sont entiers et sans mélange. Il n'y a pas de terme auquel ils cessent d'agir. Ils contribuent à affaiblir et à embarrasser l'exécution du plan ou de la mesure en question, depuis le commencement jusqu'à la fin. Constamment, ils contrecarrent ces qualités qui, pour l'Exécutif, sont ses éléments les plus nécessaires : la vigueur et la promptitude, et ceci sans aucune compensation. Dans la conduite de la guerre, où l'énergie de l'Exécutif est le rempart de la sûreté nationale, il y a tout à craindre de la collégialité de l'Exécutif.

L'une des plus puissantes objections élevées contre la pluralité dans l'Exécutif et qui existe aussi bien contre la dernière que contre la première combinaison, c'est sa tendance à cacher les fautes et à détruire la responsabilité. La responsabilité est de deux sortes : la censure et le châtement. La première est la plus importante des deux, surtout lorsqu'il s'agit d'une fonction élective. Un homme investi d'une fonction publique se conduira bien plus souvent de manière à se rendre indigne d'être maintenu plus longtemps à son poste, que



de manière à s'exposer à un châtement légal. Mais la pluralité dans l'Exécutif augmente la difficulté de se rendre compte dans chaque hypothèse. Il devient souvent impossible, au milieu d'accusations mutuelles, de déterminer sur qui doit en réalité tomber le blâme et la punition pour une mesure pernicieuse ou pour une série de mesures néfastes ; chacun les repousse sur l'autre avec tant d'adresse et avec des apparences si plausibles que l'opinion publique reste indécise sur l'auteur véritable. Les circonstances qui peuvent avoir amené un malheur national sont parfois tellement compliquées que, si un grand nombre d'acteurs y ont pris part à différents degrés et de différentes façons, il sera impossible, — bien qu'en somme l'on voie clairement qu'il y a eu mauvaise administration, — de savoir quels sont ceux qui en sont les coupables et à qui il faut véritablement en demander compte.

« J'ai été dominé par mon conseil. Le conseil était tellement divisé dans ses opinions qu'il a été impossible de prendre sur ce point une meilleure résolution. » Ces prétextes et autres semblables seront constamment mis en avant, qu'ils soient vrais ou faux ; et quel est celui qui voudra se donner du mal ou encourir la haine en se chargeant de scruter minutieusement les étapes secrètes de la transaction. Et si, par hasard, l'on trouvait un citoyen assez zélé pour entreprendre cette tâche ingrate, au cas où il y aurait une collusion entre les parties intéressées, il serait facile de recouvrir les circonstances de tant d'équivoques qu'il serait impossible d'affirmer quelle fut la conduite précise de l'une de ces parties.

Dans l'unique exemple que l'État de New York nous offre d'un gouverneur assisté d'un Conseil pour la nomination aux fonctions publiques, nous en avons vu les inconvénients. Des choix scandaleux à d'importantes fonctions ont été faits, quelques-uns même de ces choix ont été si flagrants qu'ils ont encouru la désapprobation unanime de *tous les partis*. Lorsqu'on a fait une enquête, le gouvernement a rejeté le blâme sur les membres du Conseil, qui, de leur côté, ont accusé le gouverneur. Le peuple, cependant, ne sait point encore par l'influence de qui ses intérêts ont été confiés à des mains aussi indignes et si peu qualifiées. Par égard pour les individus, je m'abstiens d'entrer dans aucun détail.

Il est clair, d'après ces considérations, que la pluralité de l'Exécutif tend à priver le peuple des deux garanties les plus puissantes qu'il puisse avoir pour l'exercice loyal des pouvoirs qu'il a délégués ; l'une est dans les restrictions apportées à l'opinion publique qui perd son efficacité non seulement parce qu'on divise entre plusieurs personnes le blâme qui frappe les mauvaises mesures, mais aussi parce qu'on ne sait sur qui ce blâme doit retomber ; l'autre garantie est

la facilité de connaître facilement et clairement les auteurs des mesures pernicieuses, afin de leur retirer leurs fonctions ou de les punir effectivement dans les cas où cela est possible....

Je me rallie, à cet égard, à l'opinion d'un écrivain que le célèbre Junius déclare « profond, solide et ingénieux ». « Le pouvoir, dit cet auteur, peut être bien plus aisément réprimé quand il est *un* »<sup>1</sup> ; en d'autres termes, il est plus sûr qu'il n'y ait qu'un seul objet pour la jalousie et la surveillance du peuple ; en un mot, toute multiplication de l'Exécutif est plutôt dangereuse qu'utile pour la liberté.

Un examen superficiel nous apprendra que le genre de sécurité que l'on cherche dans la multiplicité de l'Exécutif ne peut pas être atteint. Le nombre des magistrats doit être assez grand pour leur rendre toute coalition impossible, sans quoi leur pluralité est plutôt une source de danger que de sécurité. Le crédit et l'influence réunis de plusieurs individus seront bien plus formidables pour la liberté que le crédit et l'influence séparés de chacun d'eux. Par conséquent, lorsque le pouvoir est confié à des hommes en nombre assez faible pour qu'il soit facile à leurs intérêts et à leurs desseins de s'unir dans une entreprise commune sous la direction d'un chef habile, le pouvoir devient plus susceptible d'abus et plus dangereux quand l'abus existe, que s'il était placé dans les mains d'un seul homme. Celui-ci, par cela même qu'il est seul, sera plus étroitement et plus facilement soupçonné ; et, d'autre part, il ne pourra disposer d'une aussi grande influence que s'il est associé à d'autres.

#### *Le pouvoir judiciaire\**

Quiconque considérera attentivement les différents départements du pouvoir apercevra que, dans un gouvernement où ils sont séparés les uns des autres, le Judiciaire, par la nature de ses fonctions, sera toujours le moins redoutable pour les droits politiques de la Constitution, parce qu'il sera le moins en état de les contrarier ou de les violer. L'Exécutif non seulement dispense les honneurs, mais encore tient l'épée de la communauté. La législature non seulement tient la bourse, mais encore prescrit les règles qui fixent les droits et les devoirs des citoyens. Le Judiciaire, au contraire, n'a influence ni sur l'épée, ni sur la bourse ; il ne dirige ni la force, ni la richesse de la société ; et il ne peut prendre aucune résolution active. On peut dire avec raison qu'il n'a ni *force*, ni *volonté*, mais un simple jugement ; et c'est, en définitive, du secours du bras exécutif que dépend l'efficacité de ses jugements.

<sup>1</sup> De Lolme. *Publius*. (N.d.a.)

\* *Le Fédéraliste*, n° 78 et n° 81.



Ce simple aperçu de la matière suggère d'importantes conséquences. Il en résulte incontestablement que le Judiciaire est sans comparaison le plus faible des trois départements du pouvoir<sup>2</sup> ; qu'il ne peut jamais attaquer avec succès l'un des deux autres ; et qu'il faut prendre tout le soin possible de le mettre en état de se défendre lui-même contre leurs attaques. Il en résulte encore que quoique les cours de justice puissent quelquefois exercer une oppression individuelle, elles ne peuvent mettre en danger la liberté générale du peuple ; je veux dire tant que le Judiciaire reste entièrement séparé à la fois de la législature et de l'Exécutif. Car je conviens « qu'il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est séparée de la puissance législative et de l'exécutrice<sup>3</sup> ». Il en résulte enfin que, comme la liberté ne peut avoir rien à craindre du Judiciaire seul, mais aurait tout à craindre de son union avec l'un des autres départements ; que comme la dépendance où il serait de l'un de ces deux derniers départements produirait les mêmes effets que leur union malgré une séparation nominale et apparente ; que, comme à raison de la faiblesse naturelle du Judiciaire, celui-ci est exposé continuellement au danger d'être subjugué, intimidé ou influencé par les branches coordonnées ; et que comme rien ne peut autant contribuer à sa force et à son indépendance que la permanence dans la fonction, cette qualité doit donc être regardée avec raison comme un élément essentiel de son organisation, et, dans une large mesure, comme la citadelle de la justice et de la tranquillité publiques.

L'indépendance complète des cours de justice est particulièrement essentielle dans une Constitution limitée. Par Constitution limitée j'entends celle qui contient certaines exceptions déterminées à l'autorité législative ; comme, par exemple, la défense de passer des *bills d'attainder*<sup>4</sup>, des lois *ex post-facto*<sup>5</sup>, etc. Des limitations de ce genre ne peuvent être maintenues en pratique que par l'entremise des cours de justice dont le devoir doit être de déclarer nulles toutes les lois manifestement contraires aux termes de la Constitution. Sans cela, toutes les réserves de droits ou de privilèges particuliers seraient sans valeur.

Il s'est élevé des doutes sur les droits des tribunaux de déclarer nuls les actes législatifs comme contraires à la Constitution, sous prétexte que ce système impliquerait une supériorité du Judiciaire sur le pouvoir législatif. On a dit que l'autorité qui peut déclarer nuls

<sup>2</sup> L'illustre Montesquieu, en parlant d'eux, dit : « Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle ». *Esprit des lois*, vol. I, p. 186. *Publius*. (N.d.A.)

<sup>3</sup> *Idem*, p. 181. *Publius*. (N.d.a.)

<sup>4</sup> Lois restreignant les droits civils. (N.d.t.)

<sup>5</sup> Lois rétroactives. (N.d.t.)

les actes d'une autre autorité, doit être nécessairement supérieure à celle dont les actes peuvent être annulés. Comme cette doctrine est d'une grande importance pour toutes les Constitutions Américaines, il ne sera pas hors de propos de discuter brièvement les raisons sur lesquelles elle repose.

Il n'est pas de proposition plus évidemment vraie que tout acte d'une autorité déléguée, contraire aux termes de la commission en vertu de laquelle elle est exercée, est nul. Donc, nul acte législatif, contraire à la Constitution, ne peut être valable. Nier cela, ce serait affirmer que le délégué est supérieur à son commettant, que le serviteur est au-dessus de son maître ; que les représentants du peuple sont supérieurs au peuple lui-même ; que des hommes qui agissent en vertu de pouvoirs peuvent faire non seulement ce que ces pouvoirs ne les autorisent pas à faire, mais encore ce qu'ils leur défendent.

Si l'on dit que le Corps législatif est lui-même le juge constitutionnel de ses pouvoirs, et que l'interprétation qu'il en fait est concluante pour les autres départements, on peut répondre que ce ne peut être là la présomption naturelle, à moins que la Constitution ne le décide par quelques dispositions spéciales. On ne peut guère supposer que la Constitution entende donner aux Représentants du peuple le droit de substituer leur *volonté* à celle de leurs commettants. Il est bien plus rationnel de supposer que les tribunaux ont été désignés pour être un Corps intermédiaire entre le peuple et la législature, à l'effet, entre autres choses, de maintenir la dernière dans les bornes assignées à son autorité. L'interprétation des lois est la fonction propre et particulière des tribunaux. Une Constitution est, en fait, et doit être regardée par les juges comme une loi fondamentale. Dès lors, c'est à eux qu'il appartient d'en déterminer le sens, aussi bien que le sens de toute loi particulière émanant du Corps législatif. S'il se trouve entre les deux une contradiction absolue, celle qui a un caractère obligatoire et une valeur supérieure doit naturellement être préférée ; ou, en d'autres termes, la Constitution doit être préférée à la loi, l'intention du peuple à l'intention de ses agents.

Cette conclusion ne suppose nullement une supériorité du pouvoir judiciaire sur le pouvoir législatif. Elle suppose seulement que le pouvoir du peuple est supérieur à tous deux, et que, lorsque la volonté de la législature, exprimée dans ses lois, est en opposition avec celle du peuple, déclarée dans la Constitution, c'est à la dernière plutôt qu'aux premières que les juges doivent obéir. Leurs décisions doivent être réglées par les lois fondamentales, plutôt que par celles qui ne sont pas fondamentales...

Il n'est pas une syllabe, dans le plan soumis à notre examen, qui autorise *directement* les Cours nationales à interpréter les lois suivant

l'esprit de la Constitution, ou qui leur donne à cet égard plus de latitude que celle qui peut être revendiquée par les tribunaux de tout État. Je reconnais, cependant, que la Constitution doit servir de base à l'interprétation des lois, et que, toutes les fois qu'il y a une opposition évidente, les lois doivent céder devant la Constitution. Mais cette doctrine ne peut se déduire d'aucune circonstance particulière à ce plan de la Convention ; elle découle de la théorie générale des Constitutions limitées ; et, dans la mesure où elle est vraie, elle s'applique également à la plupart sinon à la totalité des gouvernements d'États. Il n'est donc aucune des objections faites, sous ce rapport, à la judicature fédérale, qui ne porte contre les juridictions locales en général et qui ne puisse servir à condamner toute Constitution qui tente de donner des limites au pouvoir législatif.

## INDEX DE LA XXVI<sup>e</sup> ANNÉE (1984)

### EDITORIAUX

<i>Vers un gouvernement mondial</i> .....	p. 3
<i>Les problèmes de la paix et le Parlement européen</i> .....	p. 95
<i>Une bataille décisive</i> .....	p. 183

### ESSAIS

MARIO ALBERTINI, <i>Culture de la paix et culture de la guerre</i> .....	p. 9
JOHN PINDER, <i>Relations Nord-Sud et réforme européenne</i> .....	p. 31
LORD LOTHIAN, <i>La souveraineté nationale et la paix</i> ....	p. 102
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Le Fédéralisme dans la société post-industrielle</i> .....	p. 120
JOHN PINDER, <i>L'Union économique et le projet de Traité</i> .....	p. 187

### NOTES

<i>Réunification allemande et unification européenne</i> (Sergio Pistone).....	p. 42
<i>Réforme du Conseil : le modèle du Bundesrat</i> (Richard Corbett).....	p. 49
<i>Thurow et le problème de l'équité</i> (Alberto Majocchi) .	p. 60
<i>Spinelli, « L'homme de l'œuvre »</i> (Francesco Rossolillo)	p. 137
<i>La naissance de Federal Union</i> (Sir Charles Kimber).....	p. 206
<i>Identité territoriale et démocratie</i> (Francesco Rossolillo).	p. 213
<i>La Grande-Bretagne et la Communauté : un débat ouvert</i> (Alberto Majocchi).....	p. 220

## LES PROBLÈMES DE LA PAIX

<i>La III<sup>e</sup> Convention européenne pour le désarmement nucléaire</i> (Nicoletta Mosconi) .....	p. 145
<i>Que signifie « Éducation pour la paix » ?</i> (Marita Rampazi)	p. 148
<i>Les avantages de la réduction des dépenses militaires</i> (Lucio Levi) .....	p. 227
<i>La régression du Général Löser en direction du Nationalisme</i> (Sergio Pistone) .....	p. 232

## L'ACTION FÉDÉRALISTE

<i>Rapports entre politique et culture dans l'expérience du M.F.E. italien</i> (Francesco Rossolillo) .....	p. 67
<i>Le combat fédéraliste en Grande-Bretagne</i> (Ernest Wistrich)	p. 239
<i>Les jeunes et le Fédéralisme</i> (Guido Montani) .....	p. 250
<i>L'orientation politique du M.F.E.</i> .....	p. 275

## DISCUSSIONS

<i>Une intervention de Rosario Romeo sur la réunification allemande</i> .....	p. 279
<i>Paix et politique : pour un nouveau rapport entre elles</i> (Antonio Longo) .....	p. 283
<i>Une langue pour l'Europe ?</i> (Andrea Chiti-Batelli) .....	p. 293

## LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

<i>Albert Einstein</i> .....	p. 74
<i>Lionel Robbins</i> .....	p. 155
<i>Alexander Hamilton</i> .....	p. 297

---

Direttore responsabile Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione  
Tribunale di Pavia n. 117 del 18-4-1962 - Tipografia Popolare - Pavia -  
Spedizione in abbonamento postale - Gruppo IV (70%).