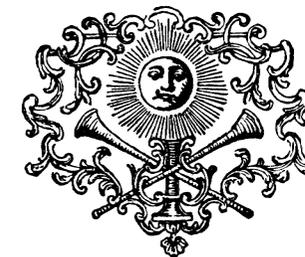


# LE FEDERALISTE

revue de politique

*Espérer le maintien de l'harmonie parmi  
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

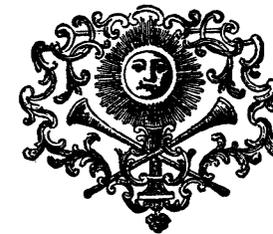


# LE FEDERALISTE

revue de politique

Directeur: Mario Albertini

*Le Fédéraliste* est la revue d'un groupe de militants du Mouvement Fédéraliste Européen. Sa base théorique particulière est la demystification de la justification idéologique des Etats souverains (la nation). Sa base pratique actuelle est la tentative de déplacer la lutte politique des domaines nationaux au champ supranational. *Le Fédéraliste* se propose d'étudier le sens du cours de l'histoire, les aspects du processus du pouvoir, la situation des cadres conceptuels de la connaissance politique, dans le but de rendre possible une action politique autonome. *Le Fédéraliste* est jumelé avec *Der Foederalist*, de Frankfurt, que dirige Claus Schöndube. Il a été publié pendant trois ans en italien. Pour ne pas limiter ses lecteurs aux seuls Italiens et pour tenir la promesse faite dès le départ, il paraît maintenant en français et compte paraître plus tard en anglais. Il vit grâce aux abonnements et à la publicité. A la fin de chaque année est publié le bilan.



Quatre numéros par an

Le numéro 3 NF - 300 l. Abonnement de soutien 25 NF - 2500 l.  
Abonnement 10 NF - 1000 l. Abonnement méritoire 50 NF - 5000 l.

---

*Direction et Administration:* Corso Cavour 16, Pavia - CCP. n. 3/38688.  
*Rédaction milanaise:* Via della Guastalla 1, Milano. *Rédaction lyonnaise:* B. Lesfargues, 324 rue Garibaldi, Lyon 7 - CCP. n. 5654-32, Lyon.

## L'Espagne, l'Europe et l'antifascisme

### TABLE DES MATIERES

<i>L'Espagne, l'Europe et l'antifascisme</i> . . . . .	p.	211
MARIO ALBERTINI - FRANCESCO ROSSILLO, <i>La décadence du fédéralisme aux Etats-Unis</i> . . . . .	»	219
 LES FAITS ET LES IDEES		
<i>Les fédéralistes et le « non » au référendum français (m. a.)</i> . . . . .	»	247
<i>L'objection de conscience en France (m. a.)</i> . . . . .	»	250
<i>A dix ans de la naissance de la C.E.C.A. (a. c. b.)</i> . . . . .	»	253
 LES PROBLEMES DE L'ACTION		
<i>La politique de la minorité du M.F.E.</i> . . . . .	»	257
<i>Projet d'action-cadre pour le M.F.E.</i> . . . . .	»	274

L'évolution de la situation espagnole et les faits qui la caractérisent ont connu une répercussion particulière dans deux milieux politiques: celui de l'antifascisme et celui de l'europhisme. Tant dans l'un que dans l'autre certains groupes ont vu dans cette évolution une possibilité d'entrer en action. Ils ont espéré trouver dans la liberté de l'Espagne quelque chose à quoi pouvoir s'agripper, un objectif politique propre et, en dernière analyse, un moyen de se renforcer. Mais il s'agit d'une illusion, s'il est vrai, comme nous le croyons, que l'Espagne va vers des formes de libéralisation et d'europhisme qui ne favorisent ni ne requièrent, étant donné leur caractère actuel, ni une forte reprise de l'antifascisme ni une véritable unité politique de l'Europe.

Voyons, tout d'abord, le cadre dans lequel s'inscrivent ces faits. Le général Franco rompit en 1953, par l'accord militaire avec les U.S.A., l'isolement dans lequel l'Espagne était tombée par suite de la défaite du fascisme international. Il ne s'agissait pas du simple établissement d'un lien de dépendance militaire et économique de l'Espagne par rapport à l'Amérique du Nord. Ce fut le début d'une politique, très prudente mais évolutive, d'insertion de l'Espagne dans la nouvelle réalité internationale. Après l'accord de 1953 avec les U.S.A. vint en effet l'adhésion de l'Espagne au Fond monétaire international et à l'O.E.C.E. (maintenant l'O.C.E.D.). La partie économique de cette politique prit une forme très nette avec la réforme économique et monétaire de 1959. Avec la dévaluation de sa monnaie, l'Espagne se proposa d'affronter et affronta effectivement une prudente libéralisation des échanges avec l'étranger. La réforme a réussi. Une fois surmonté l'obstacle constitué par les premières et les plus difficiles répercussions sociales (en rompant avec l'immobilisme économique par le libre échange on modifie les prétentions des salariés sans pouvoir, du moins au début, les satisfaire complètement), la réforme a inversé la tendance du système économique espagnol, qui se trouve actuellement en phase d'expansion et peut désormais tolérer ce moyen physiologique qu'est la grève.

La mise en marche de l'économie a permis, d'autre part, aux éléments les plus dynamiques de la société espagnole de manifester certaines de leurs prétentions: aux ouvriers, aux étudiants, au clergé socialement évolué, à divers secteurs de l'opinion publique. De la sorte se sont fait jour et se sont consolidés les aspects les plus proprement politiques de la nouvelle orientation espagnole: le dégel intérieur et le début de la libéralisation des rapports entre les citoyens et l'Etat. Ces aspects, tant politiques qu'économiques, sont désormais devenus (chose nouvelle pour l'Espagne) des engagements concrets selon les programmes du nouveau gouvernement espagnol, celui qui s'est constitué récemment avec la vice-présidence du capitaine-général Augustín Muñoz Grandes. Le 13 juillet, au terme de sa première réunion, ce gouvernement a rendu publique la ligne d'action qu'il se propose de suivre: plan de développement économique sur la base idéologique de l'encyclique « Mater et Magistra », participation active au « processus de coopération économique et de cohésion politique de l'Europe » et enfin, littéralement, « libéralisation » des rapports entre les citoyens et l'Etat.

Il s'agit de changements qui sont en train de transformer le visage de l'Espagne. Il serait absurde de penser qu'ils sont le produit exclusif de la volonté arbitraire d'un homme, fût-ce d'un dictateur. En réalité, il y a eu des modifications dans la structure de la lutte politique espagnole. Le système de gouvernement a perdu son caractère fasciste et a assumé un caractère paternaliste et autoritaire. L'opposition, à son tour, ne se présente plus comme une tentative de constituer une alternative radicale à la dictature, au moyen de la division intransigeante entre adversaires et partisans de Franco, mais plutôt comme une tentative d'accélérer et de garantir sa succession en faisant évoluer graduellement vers des positions démocratiques compatibles avec leurs intérêts les forces mêmes qui ont soutenu, et qui soutiennent encore, la dictature.

Ces modifications ont pris une physionomie nette et se sont montrées en pleine lumière à l'occasion de faits récents du mouvement de l'unité européenne. Pour le gouvernement, l'occasion fut fournie par le passage à la seconde étape du Marché Commun et surtout par l'adoption de la politique agricole européenne. Ces événements ont mis l'Espagne en face de l'alternative d'adhérer à la C.E.E. ou de perdre le contact avec l'Europe. L'Espagne a demandé d'être associée à la C.E.E., démontrant ainsi sa volonté et sa capacité de maintenir le contact avec l'Europe. Toutefois, pour prendre cette décision de façon concrète, le gouvernement a dû vaincre les éléments phalangistes qui profitèrent des difficultés psychologiques et matérielles considéra-

bles que comportait la demande d'association à l'Europe « libérale » pour chercher à replonger l'Espagne dans son isolement et, en dernière analyse, dans le fascisme. En ce qui concerne l'adaptation et la manifestation du nouveau caractère de l'opposition, l'occasion en fut offerte par la participation de 80 Espagnols résidants en Espagne et de 38 délégués de l'émigration au Congrès du Mouvement Européen qui s'est tenu à Munich les 7 et 8 juin. Ces Espagnols, qui représentaient l'opposition intérieure, l'opposition extérieure, et tous les groupes politiques de la droite catholique au socialisme et à l'anarchisme catalan, se trouvant dans l'obligation de préciser la politique européenne de l'opposition espagnole, se trouvèrent du même coup en face du devoir de réaliser leur unité, et y parvinrent sur un texte qui, après avoir simplement demandé le rétablissement des libertés formelles, sans poser de conditions, république ou autres, prenait position pour l'« évolution » du régime actuel vers un régime démocratique, évolution à réaliser selon « les règles de la prudence politique » (1). Telle est l'Espagne actuelle, une Espagne que beaucoup ne voient pas sous son vrai jour parce qu'ils appliquent mécaniquement l'étiquette « fasciste » au gou-

---

(1) Voici le texte, proposé par les Espagnols et adopté par le Congrès du Mouvement Européen: « Le Congrès du M.E. réuni à Munich les 7 et 8 juin 1962, considère que l'intégration de tout pays à l'Europe, soit sous forme d'adhésion, soit sous forme d'association, exige de chacun d'eux des institutions démocratiques, ce qui, dans le cas de l'Espagne, en accord avec la Convention européenne des Droits de l'homme et la Charte sociale européenne, signifie:

1. L'établissement d'institutions authentiquement représentatives et démocratiques qui garantissent que le gouvernement soit fondé sur le consentement des citoyens.

2. La garantie effective de tous les droits de la personne humaine, particulièrement ceux de liberté individuelle et d'opinion et la suppression de la censure gouvernementale.

3. La reconnaissance de la personnalité des diverses communautés naturelles.

4. L'exercice sur des bases démocratiques des libertés syndicales et la défense, par les travailleurs, de leurs droits fondamentaux, notamment par le moyen de la grève.

5. La possibilité d'organiser des courants d'opinion et des partis politiques, ainsi que le respect des droits de l'opposition.

Le Congrès exprime le profond espoir que l'évolution consécutive à l'application des points précédemment énoncés, permettra l'incorporation de l'Espagne à l'Europe dont elle est un élément essentiel. Il prend acte de la ferme conviction, exprimée par tous les délégués espagnols présents au Congrès, que l'immense majorité du peuple espagnol souhaite que cette évolution se fasse selon les règles de la prudence politique et aussi rapidement que les circonstances le permettront, dans la sincérité de tous; et de leur engagement de renoncer à toute violence active ou passive avant, pendant ou après le processus d'évolution ».

vernement et l'étiquette « antifasciste » à l'opposition. Cette nouvelle Espagne a-t-elle des fondements solides? Et où va-t-elle? Si l'on veut répondre à ces questions, il faut identifier et évaluer les facteurs essentiels, intérieurs et extérieurs, de la balance espagnole du pouvoir. Selon une opinion que nous partageons, le principal facteur intérieur de cette balance est constitué par le souvenir tragique de la guerre civile et de ses horreurs sanglantes. Aucune forme de gouvernement ne serait possible en Espagne (toujours selon la même opinion) si elle ne se détachait pas de façon absolue de tout ce qui peut rappeler aux Espagnols un aspect quelconque de cette tragique horreur. En effet, il semble que le facteur qui a maintenu Franco au pouvoir après la défaite du fascisme international, qui a attribué au clergé et à l'armée plus de pouvoir qu'à la Phalange, désormais impuissante, et qui donne maintenant à l'opposition la seule possibilité de succéder à Franco dans le respect du clergé et de l'armée, soit justement le spectre de la guerre civile.

Le facteur extérieur de la balance du pouvoir espagnol est au contraire constitué évidemment par la structure politique de ce que l'on appelle le monde libre, c'est-à-dire surtout par le pouvoir hégémonique de l'Amérique et par l'unité européenne occidentale de fait. L'Espagne n'est pas et ne peut pas être — comme on le pense parfois — une espèce d'île, un monde à soi, soustrait aux influences extérieures. L'Espagne devint fasciste parce que l'Allemagne et l'Italie soutinrent à fond Franco dans la guerre civile, tandis que les démocraties, pour ne pas faire le jeu du communisme, n'aidèrent pas les républicains de manière efficace, même pas quand en France le Front populaire était au gouvernement. L'Espagne a fait, après la guerre, une politique d'alliance exclusive avec les Etats-Unis, adaptant son régime interne aux nécessités de cette alliance tant qu'en Europe occidentale il n'y eut rien de solide en dehors du pouvoir hégémonique de l'Amérique. Et l'Espagne a finalement ajouté à son alliance américaine la politique européiste (avec des conséquences ultérieures quant à son régime) depuis que l'unité européenne de fait, avec son économie en expansion et ses superstructures confédérales (les Communautés), a acquis un poids propre dans la balance mondiale du pouvoir.

Ces constatations montrent que l'évolution de l'Espagne a des bases solides qui ne dépendent pas de la volonté des hommes mais d'éléments objectifs de la réalité politique (2). La combinai-

(2) Il s'agit de facteurs durables et de facteurs dont l'influence ne peut pas changer de direction. Ce sont des facteurs durables, parce que seule une succession ordonnée et pacifique pourra éteindre, en se consolidant, les effets politiques du souvenir de la guerre civile,

son de ces éléments maintient Franco au pouvoir mais le pousse vers la libéralisation et vers l'europhisme, tandis qu'elle réduit l'intransigeance de l'opposition. De cette façon les forces intérieures qui soutiennent Franco peuvent faire une expérience de la possibilité de concilier leur ordre social avec le libéralisme et l'europhisme, et peuvent en outre apercevoir peu à peu, dans l'opposition démocratique, la force modérée de gouvernement à laquelle pourrait être confiée la succession. L'Espagne se dirige donc vers un régime démocratique. Et il n'est pas difficile de prévoir quel sera ce régime. Entre la société et le gouvernement s'élève à l'heure présente l'écran de la dictature. Quand cet écran sera tombé, chacun des groupes politiques qui influencent actuellement le gouvernement ou l'opposition au moyen de pures et simples manoeuvres de cadres, devront baser leur puissance et leur action sur le vote populaire. Les différents groupes catho-

et seule la fin du cycle actuel de politique mondiale pourra éliminer le pouvoir hégémonique américain et porter à son terme, ou bien arrêter, le mouvement de l'unité européenne. Ce sont des facteurs dont le sens est stable, parce que, tandis qu'ils font converger le gouvernement et l'opposition dans le même courant, en faisant de l'un le complément de l'autre, ils constituent en outre un système (les Etats soumis à l'hégémonie américaine et emportés dans le mouvement de l'unité européenne) qui n'étrangle ce courant par aucun goulot, car il peut accepter dans son sein tant une Espagne démocratique qu'une Espagne gouvernée par la dictature. Tel est le fait qui a rendu évolutif le passage de la dictature à la démocratie et qui garantit la poursuite de l'évolution. En fait il a suffi, pour les U.S.A., que l'Espagne soit anti-communiste, et les Etats européens (de l'Europe y compris la Grande Bretagne) n'ont pas posé à l'Espagne, comme condition de son admission à l'O.E.C.E., le rétablissement de la démocratie.

Ce fait, en apparence singulier, prend sa racine dans la nature même du système en question. L'influence américaine et l'unité européenne de fait ne sont que de simples associations d'Etats, alliances ou confédérations, c'est-à-dire des situations de pouvoir dans lesquelles les relations entre les Etats restent au niveau de sommet de la politique étrangère. Ceux qui accusent les U.S.A. d'avoir aidé Franco et les gouvernements européens d'avoir admis l'Espagne à l'O.E.C.E. oublient que la politique étrangère n'est pas un moyen d'expression de la démocratie, mais de son contraire, des besoins de sécurité et de puissance des Etats. Il vaut la peine de faire observer marginalement que ces considérations évidentes et le fait que l'Espagne fait partie de l'O.E.C.E. (c'est-à-dire pas de l'Europe des Six, mais de l'Europe plus la Grande Bretagne, etc...) devraient faire méditer ceux qui rendent responsables le général de Gaulle et Adenauer (comme s'ils étaient des démiurges) du caractère conservateur de l'Europe des Six, et qui croient que l'entrée de la Grande Bretagne dans l'Europe confédérale lui ferait perdre ce caractère. C'est l'évidence même qu'une Europe confédérale, c'est-à-dire sans gouvernement démocratique issu du peuple, ne peut être que conservatrice et réactionnaire.

liques, forts s'ils sont unis, faibles s'ils sont divisés, et qui sont, en politique, plus disposés au compromis qu'à l'intransigeance, s'unifieront et constitueront la classe politique d'un parti catholique comprenant, comme le parti catholique italien, une droite vaguement libérale et une gauche vaguement socialiste. Ce parti disposera d'un réseau capillaire d'organiseurs, d'une base syndicale et d'un lien profond avec le peuple. Les groupes qui le composent se trouvent d'ores et déjà dans la position la plus favorable pour accaparer la plus grande quantité des positions de pouvoir disponibles au cours de la période d'évolution et de passage. Infiniment plus faibles se présentent les possibilités des groupes démocratiques, socialistes et anarchistes qui devraient s'appuyer sur les électeurs de gauche mais qui, étant contraints à une politique modérée, ne pourront donc pas être très forts. Le caractère du passage de la dictature à la démocratie ne permettra pas, par ailleurs, aux communistes, quelle que soit leur efficacité, de conquérir beaucoup de positions de pouvoir (les communistes français et italiens se valurent de la guerre, de l'alliance russo-américaine et du caractère clandestin de la Résistance). La démocratie espagnole sera donc un système comprenant de nombreux partis, plus proche du type français que du type anglais, mais stabilisé par l'hégémonie du parti catholique comme en Italie.

Cette prévision complète la représentation du cycle évolutif de l'Espagne contemporaine. En résumé, on peut donc dire que l'Espagne a déjà accompli la phase évolutive qui va du fascisme modéré au gouvernement autoritaire et paternaliste et qu'elle est en train d'accomplir la phase évolutive qui va de ce dernier type de gouvernement vers une démocratie modérée, protégée par le clergé et par l'armée, c'est-à-dire vers un régime qui maintiendra en substance les caractères de l'autoritarisme et du paternalisme. Nous ne voulons pas dire pour autant qu'entre le dernier Franco et la prochaine démocratie il n'y aura pas de différences. En Espagne, bien des choses deviendront libres, et pour ces choses la différence sera grande et bénéfique. Mais les choses concernant la paix, le gouvernement et la justice des Espagnols ne deviendront pas libres. La paix des Espagnols restera entre les mains de l'Amérique et de la Russie. Le gouvernement des Espagnols tombera entre les mains d'un parti unique de gouvernement, le parti catholique, qui pourra être tempéré par les autres partis mais qui ne pourra pas être substitué au gouvernement. Et la justice des Espagnols n'ira aux mains de personne, et sera donc encore du côté des patrons, parce que l'économie espagnole, en s'intégrant dans l'économie européenne,

ne pourra être efficacement contrôlée par aucun gouvernement espagnol (3).

La limite très grave de la restauration du régime démocratique en Espagne dépend donc du fait que la paix, la liberté et la justice des Espagnols sont des fins qui ne dépendent pas du pouvoir espagnol ni de son exercice. Il s'agit d'un fait qui met l'Espagne en commun avec tous les autres Etats d'Europe, un fait qui peut être dépassé mais non changé. Telle est la raison qui contraint ceux qui limitent leur propre point de vue et leur propre action au pouvoir espagnol et à ses modifications, à viser chaque jour un peu plus bas, comme cela est déjà arrivé; qu'ils soient marxistes, démocrates ou libéraux, ils sont en train de passer graduellement, et souvent insensiblement, de la lutte pour la paix, la liberté, et la justice, aux prudentes opérations destinées à instaurer, et demain à gérer, une démocratie impuissante, contrôlée et modérée. Ceux qui restent dans le cadre politique espagnol n'ont pas d'autre possibilité en dehors de l'alternative de sortir du jeu, de cesser de se battre, comme tant d'autres l'ont déjà fait dans bien des pays d'Europe. Mais il serait insensé de croire que les hommes peuvent ne plus se battre. La lutte pour le pouvoir espagnol n'établit plus aucune ligne de démarcation entre le progrès et la paralysie de la condition humaine. Mais cette démarcation peut être rétablie en portant plus haut la lutte politique. Les Espagnols peuvent se battre dans le cadre européen, avec les Allemands, les Français, et tous les autres Européens, pour mettre le gouvernement de l'Europe entre les mains du peuple fédéral européen. Un tel gouvernement aurait une influence réelle sur la paix du monde, il ne serait à la merci ni de l'Amérique ni de la Russie, et il pourrait contrôler de manière efficace l'économie européenne, et rétablir ainsi la justice en Europe.

Parvenu aux directives d'action, notre discours peut retourner à son point de départ, c'est-à-dire à la responsabilité des euro-péistes et des antifascistes. L'examen de la situation espagnole montre lui aussi que la lutte pour le pouvoir national et la lutte

(3) L'Espagne semble parcourir à son tour, avec moins de tension, et par conséquent moins de secousses, le chemin qu'a déjà parcouru l'Italie. Même les illusions sont identiques, comme le seront également les désillusions. Même du point de vue européen les choses sont en train de se répéter. Beaucoup d'Italiens pensaient, dans leur exil, qu'il fallait rétablir la démocratie en Italie avant que de s'occuper des Etats-Unis d'Europe, et ils estimaient que l'unification de l'Europe serait la conséquence de ce rétablissement, et du renouveau universel de la démocratie, sans tenir compte du fait que cette démocratie tombe ou est asphyxiée justement parce qu'elle est comprimée dans les étroits cadres nationaux.

*pour le pouvoir européen sont différentes et opposées. Il montre en outre que l'on ne peut se battre pour la paix, pour la liberté et pour la justice des Espagnols comme de tous les autres Européens que si l'on se bat pour le pouvoir fédéral européen. Les fédéralistes, les seuls à pouvoir brandir le drapeau de l'antifascisme et de l'Europe, doivent avoir le courage d'indiquer cette voie, coûte que coûte, même aux Européens d'Espagne.*

Le Fédéraliste

## La décadence du fédéralisme aux Etats-Unis

M. ALBERTINI - F. ROSSOLILLO

En politique les mots survivent souvent aux institutions qu'ils désignent à l'origine, car c'est une tendance naturelle chez les hommes que de chercher à ne pas prendre acte des changements intervenant dans le monde qui les entoure. Et c'est une tendance commune à ceux qui défendent comme à ceux qui combattent les institutions mourantes. Prendre acte du changement signifierait pour les uns et pour les autres être contraints de modifier leurs propres convictions et leurs propres attitudes politiques; abandonner la position commode d'un homme qui se trouve sur un chemin déjà tracé pour en assumer une bien plus difficile, hérissée de responsabilités, celle de qui se trouve devoir analyser une situation nouvelle, construire de nouveaux schémas de représentation, confronter à ceux-ci ses propres valeurs et assumer un nouveau comportement.

Naturellement les changements, surtout s'ils sont de portée très vaste, se reflètent nécessairement dans la conscience des hommes. Mais cette conscience peut rester au niveau superficiel et ainsi ne pas influencer leur comportement. Elle peut alors donner lieu à la conservation du terme qui désignait l'institution ou la situation très transformée ou même disparue, et le terme s'applique alors avec adjonction du préfixe « néo » ou du mot « nouveau » au contexte neuf. Il s'agit d'un artifice linguistique par lequel on vise à convaincre et à se convaincre qu'un changement s'est bien produit et qu'on en a pris acte, mais que le phénomène est resté essentiellement le même; que, surtout, les changements intervenus dans le phénomène ne comportent pas de changements dans la façon d'y faire face.

Une situation de ce genre a été créée aux Etats-Unis d'Amérique justement à propos du terme qui désigne le caractère spécifique de leur société politique. En fait, le terme de *New Federalism* (1) a été forgé et s'est diffusé. Cela montre que parmi les spécialistes se répand la conviction que le système fédéral américain aurait subi et serait en train de subir des changements, mais non pas de nature à altérer le fédéralisme dans sa subs-

(1) Cf. par exemple ADOLF A. BERLE, *Evolving capitalism and political federalism* dans *Federalism mature and emergent*, ed. Arthur McMahon, New York, 1955, p. 68.

tance. Dans un certain sens, le système fédéral américain se serait modifié seulement pour s'adapter aux conditions changées de notre époque, mais conserverait cependant dans sa forme nouvelle tous les avantages propres au fédéralisme dans sa forme classique. Le *New Federalism* serait caractérisé par le fait que l'initiative du pouvoir central est freinée, dans l'Amérique d'aujourd'hui, par les multiples pressions et résistances opérées par les groupes de pression et par les concentrations économiques qui se seraient substituées aux Etats-membres, créant un nouvel équilibre, égal pourtant à l'ancien dans ses caractéristiques fondamentales.

Peut-on dire que nous sommes ici effectivement en présence d'une conservation du nom destinée à cacher la mutation de la chose? Peut-on, en d'autres termes, dire que ce phénomène linguistique reflète un processus d'automystification? Un indice en faveur de cette hypothèse peut être tiré de l'acceptation de la part des théoriciens du *New Federalism* du terme de *Dual Federalism* pour désigner le fédéralisme classique, celui qui est issu de la Convention de Philadelphie. Cette formule n'identifie qu'un seul aspect du fonctionnement du système fédéral, et le falsifie dans la mesure où elle représente cette partie comme le tout. On peut dire que le fédéralisme classique était dualiste si l'on garde présent à l'esprit non pas le territoire dans son ensemble mais chacun de ses points et en outre si l'on considère seulement la source des décisions politiques, l'organisme autorisé à les prendre, et non leur nature. En chaque point du territoire des U.S.A. existaient de fait, et existent formellement encore, deux centres politiques indépendants, d'où émanent les décisions: le gouvernement fédéral et les Etats fédérés. Toutefois il faut encore dire que le système était au contraire moniste par rapport à la décision concrète sur les problèmes politiques, la dualité des centres de décision n'entraînant jamais deux décisions à propos de la même question. Et enfin il faut dire que la dualité des centres de décision était en fait une pluralité: la coexistence de nombreux Etats fédérés et du gouvernement fédéral dans une sphère territoriale unifiée par la constitution fédérale. En substance, le fédéralisme est à la fois moniste et pluraliste. Moniste parce que le mécanisme de l'Etat fédéral permet de réaliser une unité de décision dans son cercle, c'est-à-dire de réaliser les conditions par lesquelles à propos de chaque problème est prise une décision unique; pluraliste parce que l'on réussit, pour la première fois dans l'histoire des moyens de gouvernement, à obtenir une telle unité de décision au milieu de la pluralité de centres de décisions politiques indépendants (c'est la fin de la souveraineté indivisible).

La grande nouveauté de la fondation fédérale américaine.

comme l'avait bien vu Madison (2), réside proprement dans le fait d'avoir créé un système à la fois moniste et pluraliste. Le fait de reconnaître dans le modèle d'Etat créé à Philadelphie un fédéralisme « dualiste », et de lui offrir un inconcevable contrepoint « moniste », est donc tellement privé de base objective qu'il laisse à penser que le but, non pas nécessairement conscient, ait été en fait de conserver le nom de gouvernement fédéral à un système dans lequel, avec le dualisme des centres de décision dans chaque point particulier du territoire, s'efface, à parler proprement, le pluralisme des centres de décision, c'est-à-dire un des éléments indispensables du fédéralisme. Si les choses sont ainsi, le *New Federalism* donnerait le nom de gouvernement fédéral à un gouvernement unitaire classique (avec unité des décisions et du centre de décision).

De toute façon, pour arriver à des conclusions précises sur l'évolution du fédéralisme aux Etats-Unis, il est nécessaire avant toute chose de conserver présent dans sa véritable réalité le modèle issu de la Convention de Philadelphie. La constitution fédérale divisait les compétences du gouvernement entre pouvoir fédéral et Etats fédérés en établissant le principe que toutes les compétences non expressément assignées au premier regarderaient les seconds. Les compétences assignées au gouvernement fédéral étaient la politique extérieure, la guerre, la marine, le

(2) HAMILTON, JAY, MADISON, *The Federalist*, consulté dans la traduction française sous le titre « *Le Fédéraliste* », Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1957. Voir l'essai n. 39 de Madison:

« La différence entre un gouvernement fédéral et un gouvernement national, en ce qui concerne le fonctionnement du gouvernement, consiste, dit-on, en ceci, que, dans le premier, l'autorité s'exerce sur les corps politiques composant la Confédération, tandis que, dans le second, elle s'exerce individuellement sur les citoyens qui composent la nation, considérés en leur capacité individuelle. En jugeant la Constitution d'après ce critérium, le gouvernement est *national* et non pas fédéral; bien que peut-être il n'en soit pas tout à fait ainsi autant qu'on semble le croire. Dans plusieurs cas, et en particulier dans le jugement des discussions auxquelles les Etats peuvent être parties, ils devront être envisagés et poursuivis comme des corps collectifs politiques. En ceci, l'aspect national du gouvernement, à ce point de vue, semble être défiguré par quelques traits fédéraux. Mais ce défaut est-il peut-être inévitable dans quelque plan que ce soit, et l'action du gouvernement sur le peuple en sa capacité individuelle, en son cours ordinaire et le plus essentiel, peut, en somme, le désigner, à cet égard, comme un gouvernement *national*.

Mais si le gouvernement de l'Union est national en ce qui concerne l'exercice de ses pouvoirs, nous le voyons changer d'aspect, si nous considérons l'étendue de ses pouvoirs. L'idée d'un gouvernement national implique non seulement une autorité sur les citoyens pris individuellement, mais encore une suprématie illimitée sur toutes les personnes et sur toutes les choses pour autant qu'elles sont objets de gouvernement légal. Chez un peuple constitué en une seule

commerce international, le commerce entre Etats membres, la monnaie, les postes, brevets et droits d'auteur, le pouvoir d'imposer des taxes pour faire face aux besoins généraux, ainsi que quelques autres de moindre importance. Toutes les autres compétences devaient être retenues dans le ressort des Etats fédérés.

Cet aménagement constitutionnel avait dans ses racines — et à son tour alimentait — une « philosophie publique » pluraliste. Le loyalisme des citoyens n'était pas dirigé vers un seul pouvoir mais se divisait, selon les circonstances, entre le gouvernement fédéral et l'Etat fédéré, étant bien entendu qu'aussi bien les uns que les autres cougulaient même autour d'eux des intérêts stables.

Cette « philosophie publique » fondée sur les traditions de la période coloniale et sur le fonctionnement initial de la fédération se maintint facilement même par la suite — nonobstant la tendance générale à la centralisation et au monisme social (national) de toutes les sociétés évoluées dans le siècle passé et dans le présent — surtout parce que le mécanisme fédéral ne permit pas l'affirmation de l'école d'Etat au sens européen (la compétence scolaire étant attribuée au même centre de décision qui contrôle l'armée et la politique étrangère), et parce que les Etats-Unis étaient une « île » politique (un Etat sans frontières territoriales importantes avec d'autres Etats); aussi,

nation, cette suprématie est entièrement confiée à la Législature nationale. Dans les communautés réunies pour des objets particuliers, elle est remise en partie à la Législature générale et en partie aux législatures municipales. Dans les premiers cas, toutes les autorités locales sont subordonnées à l'autorité suprême, et peuvent être contrôlées, dirigées ou abolies par elle à volonté. Dans le second cas, les autorités locales ou municipales forment des parties distinctes ou interdépendantes de la suprématie, et ne sont pas plus soumises, dans leurs sphères respectives, à l'autorité générale, que l'autorité générale, dans sa propre sphère, ne leur est soumise. A cet égard, donc, le gouvernement proposé ne peut être appelé *national*, puisque sa juridiction ne s'étend qu'à un certain nombre d'objets déterminés et laisse aux différents Etats une souveraineté résiduaire et inviolable sur tous autres objets. Il est vrai que, dans les discussions relatives aux limites entre deux juridictions, le tribunal qui doit juger en dernier ressort doit être subordonné au gouvernement général. Mais ceci ne change rien au principe de la matière. La décision devra être impartiale et conforme aux règles de la Constitution, et les précautions ordinaires et les plus efficaces sont prises pour assurer cette impartialité. Un tribunal de ce genre est évidemment essentiel pour prévenir un appel aux armes et une dissolution du pacte. Qu'il doive être subordonné au gouvernement général plutôt qu'aux gouvernements locaux, ou pour mieux dire qu'il ne puisse être subordonné qu'au premier, c'est là une proposition qui ne paraît pas contestable».

Dans ce cas les éléments nationaux, d'après la terminologie de Madison, sont justement les éléments unitaires et les éléments fédéraux sont les éléments pluralistes.

n'ayant pas à maintenir une forte armée de terre, ils ne furent pas contraints d'instituer le service militaire obligatoire.

Nous avons ainsi rappelé le caractère essentiel du modèle fédéral, qui le distingue de tout autre type d'Etat, et il faut voir maintenant s'il a subi des transformations importantes au cours de l'histoire des Etats-Unis et spécifier en outre, dans l'affirmative, les faits historiques qui l'ont modifié.

Dans le « *Federalist* » (3), Hamilton affirma qu'aux Etats-Unis ne se serait pas posé le problème d'un abus de pouvoir de la part du pouvoir fédéral. Il lui semblait que les Etats, plus liés à la vie normale des citoyens, et dont les compétences les intéressaient plus directement, auraient été toujours les plus forts. Pour cette raison le problème futur des Américains lui sembla celui d'empêcher que l'équilibre se rompît en faveur, non pas du gouvernement fédéral, mais des Etats fédérés, et d'empêcher que ces derniers pussent assumer en fait des compétences que la constitution assignait au pouvoir fédéral, avec les très graves conséquences que cela entraînait pour le maintien même de l'Union.

Jusqu'à la fin de la guerre civile cette prévision parut se vérifier. Dans le cadre américain se développa une situation du pouvoir dans laquelle les intérêts des citoyens étaient en fait administrés, dans leur presque totalité, par les Etats fédérés; en conséquence, le loyalisme des citoyens envers les Etats particuliers, nourri des traditions coloniales, resta très fort. La fidélité à l'égard de l'Etat membre équilibrait, et par certain aspects précédait, la fidélité à l'égard de la fédération. Heureusement, dans les premières années de la fédération, Hamilton avait réussi à consolider le pouvoir fédéral. Quand son influence cessa, sa politique fut en grande partie abandonnée. Mais la force d'inertie jouait désormais à l'avantage du pouvoir fédéral. Le pouvoir fédéral, en se maintenant, maintint l'Union, mais les compétences que lui-même exerçait effectivement s'exerçaient bien peu au-delà de la politique étrangère, qui alors, comme on a vu, n'avait sur la vie des Américains qu'une incidence pratiquement négligeable. Dans de nombreux cas, même les compétences que la constitution demandait le plus clairement au pouvoir fédéral, comme le pouvoir de régler le commerce entre les Etats fédérés, étaient exercées en partie par les Etats eux-mêmes, et en mainte occasion la lettre de la Constitution fut visiblement forcée pour consentir aux Etats fédérés l'exercice de compétences que la Constitution elle-même interdisait (4).

(3) Essai n. 17.

(4) La *Contract Clause* contenue dans la section 10 de l'article

Sous la présidence de Jackson fut abolie la Banque des Etats-Unis que Hamilton avait crée pour lier le maximum d'intérêts industriels et commerciaux au pouvoir fédéral. La Cour Suprême, dans l'affaire *Briscoe v. the Bank of Kentucky* (1837), en vint à déclarer constitutionnelle une loi de l'Etat du Missouri qui avait prévu l'émission de la part d'une organisation publique de titres de crédit ayant de fait une valeur de monnaie légale, vidant ainsi de son contenu une disposition précise de la section 10 de l'article I de la Constitution fédérale (5). En 1832 le législatif de la Caroline du Nord pouvait se permettre d'approuver une « Ordonnance d'annulation » par laquelle on déclarait nulles certaines lois fédérales, les *Tariff Acts* de 1828 et de 1832. Vers la moitié du XIX siècle, en somme, l'équilibre à l'intérieur de la fédération était tel qu'en 1850 Francis Bowen pouvait écrire textuellement dans la *North American Review* (6): « Dans la distribution du pouvoir entre la fédération et les Etats fédérés, il en a été tellement réservé à ces derniers, tant de compétences sont de leur ressort exclusif, que, si la première, dans sa capacité législative, devait subitement s'arrêter d'agir, si elle s'endormait, si elle restait dans un état comateux pour un an ou deux, il n'en résulterait pas de dommage grave ».

Les choses étant ainsi, le gouvernement fédéral se maintint seulement par la force d'inertie du processus politique, inertie secondée du fait que le régime présidentiel avait affermi un système de partis de caractère « national ». Et il courut le risque de se dissoudre, quand cet appui même tomba avec la scission

---

I de la Constitution, établissant que « Aucun Etat ne votera de loi diminuant l'obligation des contrats » fut plus d'une fois violée par les Etats, et de telles violations, quand elles devinrent matière à décisions devant la Cour Suprême, furent souvent légitimées. Voir par exemple l'affaire *Charles River Bridge v. Warren Bridge* (1837) dans laquelle la Cour Suprême déclarait constitutionnelle une loi du Massachusetts qui de fait rendait nul, sans cause valable, un engagement pris par l'Etat lui-même à l'égard d'une compagnie privée, de façon gravement préjudiciable à ses intérêts. Cf. également *Bank of Augusta v. Earle* (1839).

Même la *Commerce Clause* contenue dans la section 8 du même article et statuant que « Le Congrès aura nécessairement le pouvoir... de régler le commerce avec les nations étrangères, et entre les différents Etats, ainsi qu'avec les tribus indiennes » fut vidée de son contenu par le comportement des Etats dans la période que nous sommes en train de considérer, avec le consentement de la Cour Suprême. Cf. par exemple *New York v. Miln* (1837), les *License Cases* (1847), *Cooley v. the Board of Wardens* (1851) etc...

(5) La section 10 de l'article I de la Constitution prescrit qu'« aucun Etat ne frappera de monnaie, n'émettra de billets de Crédit; il n'admettra que la monnaie d'or et d'argent en paiement des dettes ».

(6) V. LEONARD D. WHITE, *The Jacksonians*, New York, 1954, p. 507.

du parti démocratique en 1860 (Convention de Charleston). En fait il ne put éviter la sécession des Etats du Sud (7), et c'est seulement par suite de la procédure exceptionnelle de la guerre civile et la mobilisation extraordinaire d'énergies que provoqua une guerre, qu'il put surmonter la crise et recomposer l'Union.

La fin de la guerre civile vit un renforcement de l'Union. Le système américain des partis y joua un rôle important. Les deux partis, recomposés après la scission démocrate et la dislocation des *Whigs* à l'occasion de la guerre, reprirent leurs dimensions et leurs fonctions « nationales ». Le parti Républicain, en particulier, issu de la guerre avec le prestige de la victoire au nom de l'Union, connut pendant ces années une forte poussée « nationale » (unitaire). Il réussit même à s'infiltrer dans le Sud, d'où il avait été toujours exclu, en exploitant le mécontentement des petits agriculteurs contre les propriétaires de latifundia, et le vote des nègres. Le parti démocrate, grand vaincu de la guerre civile, comprit à son tour la nécessité de prendre une plateforme politique fédérale pour survivre. En général, donc, la localisation territoriale des partis s'atténua: les intérêts qu'ils représentaient étaient désormais présents, même si c'était avec prépondérance des uns ou des autres dans les divers Etats, sur le territoire de l'Union tout entier. (Quand on parle d'unité et de particularisme dans les partis américains, il faut se rappeler que leur unité n'a jamais été, et n'est même pas aujourd'hui, monolithique comme celle de nombreux partis européens). Ainsi les partis contribuèrent-ils à atténuer les frictions entre Nord et Sud, créant un équilibre plus stable que celui d'avant la guerre, le danger d'une rupture pouvant être considéré comme annulé. Même la Banque centrale, reconstruite au cours de la Guerre civile (1863) et jamais supprimée depuis, renforça le gouvernement fédéral en lui consentant de reprendre le contrôle de la monnaie et du crédit, qui lui avait échappé.

Cela n'empêcha pas que les tentatives de réorganisation des Etats du Sud sur des bases nouvelles, opérées par la partie du Congrès restée le plus tenacement attachée à ses sentiments nordistes, tentatives qui auraient pu rompre l'équilibre cette fois en faveur du gouvernement fédéral, aient manqué leur but l'une après l'autre. La vaillante résistance des Etats du Sud et la fatigue de toute l'opinion publique américaine empêchèrent que la situation évoluât dans une mesure substantielle. L'une après

---

(7) Le danger de sécession avait été constant pendant toute la période de l'histoire des Etats-Unis qui précéda la guerre civile. Dans sa *Farewell Adress* de 1837 Andrew Jackson disait: « La dissolution possible de l'Union est... devenue un argument courant dans la conversation ».

l'autre, les mesures émanées du Congrès pour réorganiser les Etats du Sud, les *Reconstruction Acts* de 1867, furent déclarées inconstitutionnelles par la Cour Suprême (8) et le Congrès ne s'occupa plus de prendre de décisions analogues. En même temps, les Etats du Sud remirent en vigueur toutes les anciennes mesures discriminatoires à l'égard de la population noire et la Cour Suprême les avalisa (9).

En conclusion, au terme de la Guerre Civile se réinstaura un équilibre très semblable au modèle hamiltonien, dans lequel les dangers de sécession étaient conjurés pour toujours, alors que d'un autre côté, la situation sociale, au mouvement encore relativement lent, ainsi que la persistance de l'isolement politique, empêchaient la croissance du pouvoir fédéral au-delà de certaines limites. Les premiers signes importants de changement peuvent remonter, comme on l'a signalé, aux deux dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle. Le phénomène profond qui se manifesta dans cette période et y joua un rôle déterminant fut celui de l'industrialisation massive.

Pour se rendre compte de l'énorme différence entre le développement de ce phénomène aux Etats-Unis et en Europe, qu'il suffise de garder présent à l'esprit que la *United States Steel Corporation* fut constituée en 1901 avec un capital initial de \$ 1.450.000.000. Le développement industriel, qui pouvait se produire au rythme qu'il prit effectivement grâce aux dimensions énormes du marché dans lequel agissaient les entreprises qui en étaient les protagonistes, comporta deux phénomènes dérivés de grande importance.

Il fit émerger, avec une évidence auparavant inconnue, les instances sociales qui se manifestent habituellement dans la phase de maturité du capitalisme. Les revendications d'une plus grande réglementation de l'économie par le pouvoir politique commencèrent à faire leur chemin surtout dans le domaine du traitement de la main d'oeuvre (salaires et heures de travail). Si l'on tient compte du climat général de l'époque, et des façons selon lesquelles se manifesta alors et dans les décennies suivantes en Europe le phénomène de la naissance des organisations ouvrières et paysannes et de leurs luttes pour un sort plus humain, on peut dire qu'en général les Etats de l'Union ne restèrent pas tout à fait insensibles à ces instances. Ils sortirent en réalité une vaste législation économique et sociale. Même la Cour Suprême se montra impartiale et n'éleva pas d'obs-

(8) Cf. *United States v. Reese* (1876), *United States v. Harris* (1883) et les *Civil Rights Cases* (1883).

(9) Cf. par exemple *Ex parte Virginia* (1880) et les innombrables affaires postérieures.

tacles particuliers au développement de ce processus, même si en son sein commençait déjà à cheminer lentement ces tendances conservatrices qui, se prévalant de la lettre du 14<sup>e</sup> amendement, joueront un rôle si important dans la période du *New Deal* (10).

L'économie avait une incidence très forte sur la forme de la société et sur les conditions de vie des individus et des groupes; elle se lia en conséquence d'une façon que le temps rendit de plus en plus étroite avec le pouvoir politique (11). Sur le caractère de ce lien, un autre aspect de l'expansion économique eut une influence décisive. La naissance de la production de masse favorisa la création des premiers grands *trusts*. Naturellement, avant que ce phénomène commençât, il existait déjà des courants assez importants de commerce entre Etats. Aucun des Etats n'avait jamais constitué un marché fermé. Cependant, par beaucoup d'aspects, l'économie avait toujours été un fait aux dimensions étatiques. Et si tout de même la constitution avait réservé expressément à la Fédération la compétence en matière de commerce entre les Etats fédérés, les appareils administratifs des Etats, qui en termes de quantité et d'importance réglaient un secteur économique énormément plus vaste que celui réglementé par l'administration fédérale, étaient tellement plus experts et efficaces que souvent, comme on a vu, en fait ils s'arrogeaient des pouvoirs qui ne leur incombaient pas, réglant même les courants commerciaux entre les Etats.

Mais dans les deux dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle les choses commencèrent à changer profondément. Les chemins de

(10) Dans *Holden v. Hardy* (1898) on déclara constitutionnelle une loi de l'Utah par laquelle on interdisait de prolonger l'horaire de travail des mineurs et des ouvriers des fonderies et des raffineries plus de huit heures par jour. De même l'affaire *Muller v. Oregon* (1908). On accepta aussi des modifications substantielles du régime de responsabilité de ceux qui donnaient du travail comme dans l'affaire *New York Central R.R. Co. v. White* (1917) qui déclarait la constitutionnalité du *New York Workmen's Compensation Act* de 1914. Ainsi, même dans *Mountain Timber Co. v. Washington* (1917). Cette tendance jurisprudentielle ne fut naturellement pas constante et il y eut aussi des affaires fameuses comme *Lochner v. New York* (1905) dans laquelle la Cour Suprême invalida des lois sociales émanant des Etats.

(11) Dans cette période également fut notable l'activité des Etats-membres dans le domaine de la réglementation de l'activité des entreprises d'utilité publique. Même sur cette question la jurisprudence de la Cour Suprême oscilla, mais il ne semble pas qu'on puisse dire qu'elle fit obstacle à cette tendance. Cf. *Willcox v. Consolidated Gas Co.* (1909), les *Minnesota Rate Cases* (1913). En sens contraire nous avons *Northern Pacific Railway v. North Dakota* (1915), *Norfolk and Western Railway Co. v. West Virginia* (1915).

fer tout d'abord, puis d'autres secteurs toujours plus nombreux de l'économie, cessèrent de constituer des phénomènes relevant exclusivement ou en priorité de l'Etat et commencèrent à influencer profondément la vie de la Fédération toute entière. La *Pennsylvania Railroad*, une des plus grandes compagnies ferroviaires américaines, traversait pendant cette période les frontières de cinq Etats et avait des embranchements dans beaucoup d'autres. La *Standard Oil Company* résulta en 1892 de la fusion de plus de quarante entreprises qui contrôlaient entre 90% et 98% de la production américaine du pétrole et de ses dérivés. La même chose arriva dans les secteurs de l'acier, du tabac, du cuir, des aliments en conserve et de l'électricité.

La conséquence logique de cet état de choses, ce fut que les tentatives des Etats pour contrôler les branches les plus expansives de l'économie américaine se révélèrent inefficaces. « Aucun Etat fédéré, écrivent Kelly et Harbison (12), ne pouvait contrôler efficacement les tarifs ferroviaires à l'intérieur de ses propres frontières, parce que de tels tarifs étaient étudiés en fonction d'un réseau qui s'étendait dans d'autres Etats, dans lesquels l'Etat qui essayait d'exercer le contrôle n'avait aucune autorité. Une fixation du tarif de la part des divers Etats fédérés aurait, dans le meilleur des cas, produit des douzaines de systèmes tarifaires sans corrélation entre eux, sans aucune organisation rationnelle des tarifs au niveau fédéral. Même les grands *trusts* industriels qui se formèrent durant les deux dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle avaient des dimensions fédérales. Comme dans le cas des chemins de fer, il n'était pas possible d'imposer une politique uniforme pour tout le territoire de la fédération avec la législation de l'Etat sur de telles industries. Quarante lois d'Etat, différentes entre elles, ne pouvaient pas donner un contrôle unifié de l'industrie du pétrole ».

En somme, l'économie des secteurs évolutifs avait atteint des dimensions continentales et, en conséquence, les Etats n'étaient plus en mesure de la contrôler. Elle exigeait désormais des contrôles à une échelle plus vaste que celle des Etats. Désormais les programmes de production et la politique des prix d'un *trust* qui avait son siège légal à New York n'étaient plus un fait qui intéressait le seul Etat de New York, car il avait de profondes répercussions sur toute la vie des Etats-Unis. C'est pourquoi s'imposaient des transferts d'activité des Etats fédérés au gouvernement fédéral. Mais de tels transferts étaient gravement mis en échec par les traditions que les Etats fédérés avaient derrière eux. Les Etats fédérés en étaient encore à régler

(12) KELLY et HARBISON, *American Constitution, Its Origin and Development*, New York, 1955, pp. 543-544.

efficacement le vaste secteur de l'économie qui n'avait pas encore rejoint le degré de développement du secteur d'avant garde, et le gouvernement fédéral était traditionnellement considéré par l'opinion publique comme étranger aux problèmes économiques.

C'étaient donc encore les Etats-membres qui tentaient de tenir en main une situation qui était en train de leur échapper. Il en résultait généralement des réglementations confuses et contradictoires et la Cour Suprême intervint plusieurs fois pour déclarer l'inconstitutionnalité de mesures prises par le législatif ou par l'exécutif d'un Etat qui atteignaient les entreprises pour des activités déployées dans d'autres Etats (13).

Ainsi commença à apparaître dans cette période une *twilight zone*, une zone crépusculaire, autrement dit un secteur de rapports, économiques dans le cas en question, soustrait soit à la compétence des Etats particuliers (qui n'étaient plus en mesure de contrôler des phénomènes qui prenaient des dimensions continentales), soit à la compétence de la fédération à laquelle une tradition profondément enracinée dans l'âme des Américains empêchait d'étendre le pouvoir au-delà des limites où il s'était maintenu jusqu'à ce moment.

Ce secteur était destiné évidemment à être couvert par le gouvernement fédéral. En effet, pendant cette période, eurent lieu quelques transferts d'activité. Le premier événement impor-

(13) De graves inconvénients étaient surtout provoqués par la réglementation opérée par les Etats des tarifs des entreprises ferroviaires qui géraient des lignes entre les Etats. Rappelons à titre d'exemple un passage de la sentence de la Cour Suprême (rapporteur: juge Miller) qui concluait l'affaire *Wabash St. L. et P. R. Co. v. Illinois* (1886): « Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la justesse ou sur l'opportunité du principe qui a animé de l'intérieur la loi de l'Illinois. Limité aux transports qui commencent et finissent entre les limites du même Etat, il peut être très juste et équitable et certainement il est de la compétence de la législature d'Etat de régler les questions y afférant. Mais quand on tente d'appliquer un principe de ce type aux transports qui traversent une série entière d'Etats, et que chaque Etat essaie de stabiliser ses propres tarifs et ses propres méthodes pour permettre ou pour empêcher des discriminations dans les tarifs eux-mêmes, on ne peut se dissimuler le mauvais effet que cela produit sur la liberté du commerce entre les Etats et sur le passage des marchandises à travers leurs frontières. Ce type de réglementation, s'il doit exister, doit être de caractère général et national et ne peut pas être laissé sans inconvénient à la compétence des organismes locaux ». De nombreux cas d'inconstitutionnalité furent soulevés aussi à l'occasion de controverses provoquées par des tentatives des Etats pour taxer des entreprises au nom d'activités se déroulant hors de leurs frontières. Cf. *State Tax on Foreign Held Bonds* (1873), *Loan Association v. Topeka* (1875), *Delaware Laccawanna and Western Railroad Co. v. Pennsylvania* (1905), *Union Refrigerator Transit Co. v. Kentucky* (1905).

tant en ce sens fut constitué par l'approbation de l'*Interstate Commerce Act* le 4 février 1887. Cette loi instituait un organisme fédéral, la *Interstate Commerce Commission*, qui avait le pouvoir de contrôler les tarifs ferroviaires au niveau fédéral, pour empêcher les discriminations, accords, etc. Il s'agit du premier exemple important de création de ces organes dotés de compétences en partie administratives, en partie législatives et en partie judiciaires, qui ont assumé un rôle prédominant dans les Etats-Unis d'aujourd'hui. Cependant, cette Commission se vit privée d'une grande partie de ses pouvoirs, peu de mois après avoir été instituée par la Cour Suprême (14). Le second événement important fut l'approbation du *Sherman Antitrust Act*, le 2 juillet 1890. Cette loi visait à empêcher les pratiques monopolistes devenues communes dans les secteurs économiques les plus expansifs. Même l'efficacité de cette loi fut par la suite pratiquement détruite par la Cour Suprême dans l'affaire *United States v. Knight Co.*, et par d'autres sentences qui suivirent. Dans ce cadre une importante impulsion dans le sens de la croissance du pouvoir central fut donnée par Théodore Roosevelt, élu à la présidence en 1901 (15). Une abondante législation économi-

(14) Cf. *Cincinnati, New Orleans and Texas Pacific Railway Co. v. Interstate Commerce Commission* (1896); *Interstate Commerce Commission v. Cincinnati, New Orleans and Texas Pacific Railway Co.* (1897); *Interstate Commerce Commission v. Alabama Midland Railway Co.* (1897).

(15) Theodore Roosevelt vit avec lucidité quelles étaient, au commencement de notre siècle, les conséquences à tirer, en termes de politique économique, du développement de l'économie. Dans son discours du 6 août 1912, dans lequel il accepta la désignation pour la candidature à la présidence du parti Progressiste, il dit: « Nous, membres du parti Progressiste, nous sommes pour la défense des droits du peuple. Quand ces droits peuvent être mieux garantis par les droits des Etats, nous sommes pour les droits des Etats. Quand ils peuvent être mieux garantis par les droits nationaux [c'est-à-dire déterminés par la législation fédérale] nous sommes pour les droits nationaux. Le commerce entre les Etats peut être effectivement contrôlé par la seule nation [lisez, fédération]. Les Etats ne peuvent le contrôler, dans le cadre de la Constitution, et amender la Constitution, en leur attribuant un tel contrôle, équivaldrait à dissoudre le gouvernement fédéral. Les pires parmi les gros trusts ont toujours cherché à garder vivant un sentiment favorable à ce que ce soient les Etats et non la nation qui prennent ce contrôle, parce qu'ils savent qu'à la longue ce contrôle se révélerait inefficace. Il n'y a pas de façon plus sûre d'empêcher quelque tentative valable que ce soit de résoudre ce problème que de s'obstiner à ce que ce problème soit du ressort des Etats plutôt que de celui de la nation, et de créer à ce propos un conflit entre les Etats et la Nation. L'ignorant bien intentionné qui avance une telle proposition fait autant de mal que s'il était au service de ces mêmes trusts parce qu'il fait le jeu de toutes les grosses sociétés intéressées à neutraliser toute ac-

que et sociale fut établie par le Congrès sous sa présidence et dans les années qui suivirent (16). L'*Attorney General* de Roosevelt, Knox, fit revenir sous les feux de la rampe le *Sherman Antitrust Act*, en menant des campagnes énergiques contre les trusts et obtint des succès même devant le Cour Suprême (17). Toujours pendant la même période la *Interstate Commerce Commission* fut remise en vigueur avec le *Hepburn Act* de 1906.

Wilson à son tour encouragea cette tendance. Sous sa présidence commencèrent à se multiplier *Boards* et *Commissions*, organismes de nature incertaine et de constitutionnalité douteuse, dont les membres étaient nommés pour de très longues périodes ou encore pour aussi longtemps qu'ils n'avaient pas donné de motif d'être destitués. En 1913 fut créé le *Federal Reserve System* qui augmenta considérablement les possibilités de manœuvre du gouvernement fédéral dans les secteurs de la monnaie et du crédit, basés auparavant sur l'activité de la seule Banque centrale; celle-ci fut insérée dans un système de douze banques régionales qui coordonnaient à leur tour l'action de tous les instituts de crédit qui désiraient adhérer à l'organisation. La législation antitrust reçut une nouvelle impulsion par l'approbation en 1914 du *Clayton Antitrust Act*. Dans le domaine de la législation sociale nous avons, en 1916, l'*Adamson Eight Hours Act* qui abaissait à huit heures journalières l'horaire de travail pour les cheminots. C'est à ce moment que commence également l'intrusion du pouvoir fédéral dans l'agriculture, quoique sous forme larvée, avec l'application du *Rural Credit Act* de 1916 qui créait un groupe spécial de banques pour consentir des crédits aux agriculteurs.

Et, avec la transformation de l'économie, eut lieu un changement du système politique. La lettre de la Constitution resta inchangée mais l'augmentation énorme du trafic commercial entre les Etats élargit le champ d'intervention du pouvoir fédéral. L'expression « commerce entre les Etats » changea lentement de signification et en vint à inclure des activités qui n'avaient avec le commerce qu'un rapport indirect. Les Etats commencèrent à perdre leur autonomie financière, même si le phénomène ne

tion anti-trust. La seule façon efficace de régler leur compte aux trusts est celle qui consiste à exercer le pouvoir collectif du peuple américain dans toute sa complexité, à travers les organismes établis par la Constitution dans ce but précis ».

(16) Que l'on se rappelle par exemple la *Pure Food and Drug Law* (1906); *Meat Inspection Act* (1906); *White Slave Traffic Act* (1910); *Phosphorous Matches Act* (1912); *Harrison Anti-Narcotics Act* (1914); *Child Labor Act* (1916).

(17) *V. Northern Securities Co. v. United States* (1904); *Swift and Company v. United States* (1905).

prit pas des dimensions préoccupantes. Les premières subventions du gouvernement fédéral aux Etats affaiblis financièrement par la nouvelle allure de l'économie (les *grants-in-aid*) datent de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La présidence gagna en prestige sous l'impulsion de Wilson. De toute façon le mouvement était encore lent. La balance de l'équilibre institutionnel, auparavant légèrement déséquilibrée en faveur des Etats, penchait du côté fédéral, mais non pas au point que la société américaine perdît son caractère fédéral.

Une autre cause de centralisation entra cependant en jeu, celle-là dérivant de la politique internationale. La première guerre mondiale fut très importante pour les Etats-Unis parce qu'elle marqua le début de l'effritement de leur position « insulaire ». Jusqu'alors la politique extérieure n'avait jamais influencé de façon profonde et radicale, au point de modifier les lignes de développement de la politique intérieure, la vie de la fédération; il était difficile en effet d'atteindre l'Amérique du Nord et elle à son tour, n'avait pas la possibilité d'atteindre les Etats de première grandeur. La politique extérieure américaine pouvait par conséquent se réduire presque à zéro, et pour ainsi dire, ne se mettre en mouvement qu'en fonction des attaques et menaces directes de la part des Etats étrangers, et seulement au moment où celles-ci se manifestaient ouvertement.

Avec la première guerre mondiale cette situation changea. L'isolationisme américain était basé sur l'équilibre européen et sur la puissance navale anglaise, et ces données, à leur tour, commençaient désormais à dépendre de l'Amérique elle-même qui ne pouvait plus fonder sa sécurité sur son inactivité: Quand la menace allemande pesa gravement sur l'équilibre européen et sur la puissance anglaise, l'Amérique, nonobstant sa psychologie isolationniste, dut entrer en guerre pour garantir sa sécurité. La guerre de 1914-1918 fut la première à voir une mobilisation totale des énergies disponibles, caractère qui fut porté ensuite au paroxysme par la seconde guerre mondiale; elle accentua par conséquent la tendance à la centralisation du pouvoir, avec de graves conséquences en Amérique sur le mécanisme fédéral. En matière de politique étrangère ne surgissent pas de problèmes de compétence entre Etats fédérés et gouvernement fédéral, comme il advient en matière de politique économique. La politique extérieure appartient par nature au pouvoir central, et plus elle acquiert d'importance pour la vie d'une société, plus d'importance gagne le pouvoir auquel est imparti son exercice. C'est pourquoi cet effet connaît ses conséquences les plus considérables quand la situation internationale produit la tension ou va jusqu'à déclencher la guerre. Alors que d'ordinaire, dans un

Etat fédéral, il arrive que tel intérêt s'aligne derrière le pouvoir d'un Etat-membre, et tel autre intérêt s'aligne derrière le pouvoir central s'il s'agit de politique intérieure, en matière de politique extérieure peuvent surgir des controverses sur les décisions à prendre mais pas sur le pouvoir auquel doit être confiée la tâche de prendre les décisions. Quand donc la politique extérieure prend un relief particulier, comme en temps de guerre, et influence profondément même la vie intérieure d'un Etat parce que le pouvoir central doit distraire ressources, hommes et énergies de leurs emplois habituels pour les utiliser dans la lutte contre l'ennemi, toutes les organisations, comme les Etats-membres d'un Etat fédéral, qui servaient à canaliser ces mêmes ressources, hommes et énergies dans des buts de paix perdent en importance et en autonomie et deviennent parfois elles-mêmes des instruments de guerre dans les mains du pouvoir central. En réalité, la première guerre mondiale renforça le pouvoir central dans une mesure énormément plus grande que ne l'avait fait le développement économique au cours des trente années précédentes. Des mesures furent prises, de caractère naturel dans une guerre mais très graves par rapport aux traditions américaines: le *Lever Food Control Bill* (1917) déclara d'intérêt public les industries de produits alimentaires et de vêtements et les soumit à une direction rigide afin d'assurer les approvisionnements nécessaires aux forces armées; le *Selective Service Act* (1917) instituait pour la première fois le service militaire obligatoire; l'*Espionage Act* (1917, amendé en 1918) instituait, entre autres, une forme larvée de censure postale dont furent victimes même des journaux à grande diffusion comme le *Saturday Evening Post* et le *New York Times*. Ces mesures, et d'autres encore, comme le *War Revenue Act* (1917), qui renforçait gravement la pression fiscale, et le *War Prohibition Act* (1918), qui limitait la production et le commerce des boissons alcoolisées, portèrent des coups très graves directement ou indirectement aux libertés américaines traditionnelles. La Cour Suprême se tut sur ces questions pendant que se déroula la guerre, et quand, aussitôt après la fin de celle-ci, elle fut appelée à se prononcer, elle avalisa presque sans exception les mesures prises par le pouvoir fédéral (18). Etant donné le caractère exceptionnel de la législation de guerre, son effet direct cessa après la conclusion du traité de paix. Mais il en resta la consolidation de l'appareil bureaucratique fédéral pendant que l'endettement financier des Etats commençait à devenir désormais pré-occupant. Les *grants-in-aid* étaient considérablement augmentés

(18) *V. Schenk v. United States* (1919); *Abrams v. United States* (1919); *Pierce v. United States* (1920).

(\$ 5.488.000 en 1915; \$ 77.000.000 en 1920) et ils comportaient, même directement, de très fortes limitations à l'autonomie des Etats-membres, parce que leur emploi était (et il le demeura) déterminé dans le détail par les organismes fédéraux compétents, alors que l'application exacte des directives fédérales était contrôlée par les fonctionnaires de Washington. Même la « philosophie publique » pluraliste subit quelques atténuations. « La première guerre mondiale, écrivent Kelly et Harbison (19), contribua beaucoup à habituer le peuple américain à une conception élargie de l'autorité fédérale; et ainsi, quand la grande crise économique des années trente secoua le pays, il accepta plus promptement la législation qui déléguait de nombreux pouvoirs législatifs au Président et qui envahissait la sphère traditionnelle de l'autonomie des Etats ». La balance de l'équilibre institutionnel pencha encore plus, et cette fois gravement, vers le gouvernement central. Heureusement la poussée vers la centralisation dérivant de la politique internationale subit un arrêt. La balance mondiale du pouvoir, qui avait jeté l'Amérique dans la guerre, lui réservait encore une position peu exposée. L'équilibre européen se rétablit (même si dans le sous-sol il était miné) stabilisant ses zones d'influence. L'Amérique se trouva assumer le rôle d'arbitre extérieur de l'équilibre, non celui de participant direct, et c'est pourquoi elle n'eut pas à demeurer dans les mêmes obligations militaires et psychologiques que les Etats européens. Aussi, bien que le mécanisme de la pluralité des centres institutionnels de décision fût désormais entamé, en revanche deux bases solides de la « philosophie publique » américaine traditionnelle demeurèrent intactes, structure scolaire et structure militaire restant l'une pluraliste et l'autre peu développée.

Mais la marche vers la centralisation, temporairement arrêtée dans le secteur de la politique internationale, reprit sur le terrain économique. Ayant atteint des dimensions continentales, l'économie fit un nouveau saut en avant formidable. L'Amérique était la première zone du monde où s'accomplissait le miracle de la victoire contre la misère qui, naguère, pouvait être considérée comme un caractère immuable de la société humaine. Production et métiers atteignaient des valeurs incroyables: les villes se développaient, le tourisme de masse naissait, le bien-être se répandait. Le miracle économique ne concernait pas tout le territoire ni tous les groupes sociaux, mais avec sa force explosive il convainquit la majorité que la misère n'était que la conséquence de l'ignorance ou de la paresse, et qu'elle cesserait quand

(19) Op. cit., p. 663.

disparaîtraient ces défauts. Le protagoniste du miracle était le *business* et les Américains attribuèrent le mérite de leur prospérité aux grands complexes industriels.

Tout cela se développait en dehors du cadre politico-institutionnel, dans la *twilight zone*. Tous les secteurs importants de l'économie avaient pris des dimensions nationales, l'impuissance des Etats fédérés pour contrôler le processus était devenue à peu près totale, et d'un autre côté, le pouvoir fédéral, placé en face d'une situation nouvelle ne disposait ni des idées, ni des moyens ni du mobile pour intervenir. L'opinion publique, satisfaite et orgueilleuse, admirait les grands complexes industriels. Le président Coolidge lui-même était un libéral convaincu et la Cour Suprême eut en cette période le caractère le plus conservateur dont on se souvienne dans l'histoire des Etats-Unis. Le comportement de la Cour Suprême est significatif de la situation nouvelle qui venait de se créer aux Etats-Unis. Cet organisme avait toujours eu une grande importance dans la politique américaine. Bien qu'il fût privé d'un pouvoir politique véritable, ses décisions avaient constamment été observées parce qu'il avait toujours derrière lui le pouvoir fédéral ou les Etats-membres, selon les décisions qu'il prenait. Jusqu'à ce moment le loyalisme des citoyens avait été divisé entre les Etats et la fédération: chaque augmentation du pouvoir du gouvernement fédéral étant une diminution du pouvoir des Etats fédérés, et vice-versa. Il s'ensuivait que, chaque fois que la Cour annulait une loi de l'un des pouvoirs concurrents, elle avait l'autre qui la soutenait, ce qui conférait à sa décision une grande autorité et lui permettait d'être exécutée. Pourtant dans cette période — ce qui pourrait sembler stupéfiant à première vue — elle torpilla sans discrimination n'importe quel type de législation économique et sociale, qu'elle provint des Assemblées législatives des Etats ou qu'elle provint du Congrès, et son action contribua puissamment au maintien du *statu quo*. Évidemment elle avait pour elle une autre puissance, l'opinion publique canalisée par une autre institution. Cette institution, c'étaient les grands complexes industriels et les groupes financiers, les auteurs du *boom* économique qui étaient devenus le symbole des Etats-Unis et étaient appuyés par le consentement de la plus grande partie de l'opinion publique. Ceux-ci demandaient naturellement la plus grande liberté d'action et considéraient comme indue quelque entremise que ce fût de la part du pouvoir politique, qu'il fût fédéral ou d'Etat, et pendant plus d'une décennie ils réussirent à l'obtenir. Mais les modifications de la « philosophie publique » qui se diffusaient de cette façon, même si elles émanaient de groupes d'hommes en lutte contre le pouvoir fédéral, ne jouaient certainement pas en faveur d'un déplacement de l'équilibre en faveur des Etats-

membres. En fait, le problème fondamental de la vie américaine au cours de ces années était un problème à résoudre exclusivement dans le cadre fédéral, parce que les deux protagonistes de la situation — le gouvernement central et les concentrations industrielles — avaient une extension « nationale » et agissaient sur le plan fédéral. De là vint que la mobilisation de l'opinion publique de la part des grands complexes industriels et des groupes financiers jouait indirectement contre le fédéralisme parce qu'elle portait en dehors de la dialectique Fédération-Etats fédérés le courant fondamental de la vie américaine, et directement, parce que dans le cas d'une crise économique seul le gouvernement central aurait pu désormais remplir le vide qui se serait créé.

Pratiquement l'histoire des Etats-Unis depuis la fin de la première guerre mondiale jusqu'à la victoire définitive du *New Deal* ne peut plus être conçue, du moins dans le secteur économique, comme une dialectique entre Fédération et Etats fédérés. Les Etats-membres ont été désormais nettement dépassés par le progrès technique et par le développement de l'économie: le processus échappait nettement à leurs mains. L'histoire des Etats-Unis en cette période, au moins dans le secteur économique, peut être vue plutôt comme une histoire de contrastes entre le pouvoir fédéral et les grandes concentrations industrielles et financières, contrastes qui jusqu'en 1929 se résolurent en faveur de ces dernières.

Mais quand la crise de 1929 démontra à l'opinion publique américaine que les capitaines d'industrie et les financiers ne sont pas en mesure de gouverner longuement un Etat (20) et que pour surmonter la crise il fallait gouverner pour de bon et non perpétuer la direction anarchique précédente qui en avait été la cause, seul le gouvernement fédéral pouvait y remédier. C'était, naturellement, en augmentant son activité et ses pouvoirs.

Le protagoniste de cette politique, la politique du *New Deal*,

(20) Cf. JOHN KENNETH GALBRAITH, *The great crash*, 1929, Londres, 1961. Affirmant la nécessité d'un contrôle fédéral sur le secteur économique qui avait pris des dimensions fédérales, il ne s'agit pas ici de prendre une position dirigiste plutôt que libérale. Une alternative de ce genre ne se pose pas dans ce cas spécifique, si l'on pense que même le libéral LIONEL ROBBINS (*The great depression*, Londres, MacMillan, 1934, pp. 30 sp.) fait remonter l'écroulement à l'absence d'une politique énergique de la part du *Federal Reserve System*. Sans entrer dans la polémique entre libéraux et dirigistes, on veut se rapporter simplement au fait que dans la période précédant la crise les grandes concentrations économiques et les groupes financiers se soustrayaient même aux contrôles juridiques normaux et aux instruments normaux de la politique économique (même libérale).

fut Franklin Delano Roosevelt. L'histoire est connue. Le Congrès, sous l'impulsion du Président, édicta une législation économique massive (exemples principaux: le *National Recovery Act* et l'*Agricultural Adjustment Act*) qui était improvisée et à bien des égards vexatoire et inconstitutionnelle, mais qui n'en répondait pas moins à des exigences profondes. Mais la Cour Suprême prit une attitude myope et intransigeante, torpillant sans discrimination toutes les mesures prises par le gouvernement fédéral qui furent soumises à sa révision (21). Ainsi s'engagea une lutte difficile entre Roosevelt et la Cour, qui ne prit fin que lorsque la composition de cette dernière changea avec la mort des juges les plus irréductibles ou la cessation de l'exercice de leurs fonctions. De fait la résistance de la Cour pouvait seulement retarder l'issue de cette lutte, car désormais, comme on l'a vu, l'impuissance des Etats en face des problèmes fondamentaux de la politique économique était apparue de façon éclairante, et des organismes économiques comme les concentrations industrielles et les groupes financiers ne sont pas en mesure, à cause de leur nature particulière, d'exercer longtemps avec succès des responsabilités politiques. Avec la victoire de Roosevelt sur la Cour Suprême, la structure constitutionnelle substantielle des Etats-Unis s'était pratiquement harmonisée aux exigences du développement économique. Sous le couvert de la *Interstate Commerce Clause*, le paragraphe de la Constitution qui assignait au pouvoir fédéral la compétence de régler le commerce entre les Etats, le gouvernement avait acquis le contrôle total de la politique économique (il n'existait plus d'activité économique d'une certaine importance qui n'intéressât pas, directement ou indirectement, le commerce entre les Etats fédérés).

Cette compétence ne violait pas formellement la Constitution, étant donné le changement de signification que l'expression « commerce entre les Etats » avait commencé à subir avant le début du *New Deal*, mais elle comportait en substance des changements profonds. Le plus grave fut la perte définitive de l'autonomie financière des Etats fédérés (22). En théorie, le fédéralisme était fini. Les Etats, sans autonomie financière, ne pouvaient maintenir l'autonomie politique ni leur caractère de centres indépendants de décisions politiques, mais dans la pratique ce caractère put encore survivre parce que le poids du passé réussissait à atténuer les modifications du présent. Derrière les Etats

(21) Voir, pour ne citer que deux exemples parmi les plus connus, *Schechter v. United States* (1935) par quoi fut déclarée l'inconstitutionnalité du N.R.A. et *United States v. Butler* (1935) par quoi fut déclarée l'inconstitutionnalité de l'A.A.A.

(22) En 1937 les *grants-in-aid* se montaient à \$ 296.000.000.

restait encore, même sensiblement modifiée par les développements précédents, la force fédéraliste accumulée avec le temps, la « philosophie publique » pluraliste. Cette force se conserva par dessus tout dans l'épicentre de la vie politique, dans le système des partis qui était encore basé sur deux partis, dont chacun était une espèce de fédération des partis locaux. Alimenté par cette tradition, le système des partis, qui pendant un certain temps avait constitué un frein par rapport à la tendance centrifuge, constitua un frein à l'égard de la tendance centripète.

Les Etats fédérés continuèrent ainsi à administrer un nombre considérable d'intérêts dans les secteurs les plus divers (école, culte, radio, droit civil et pénal, etc.). Cela contribua à son tour à alimenter le pluralisme dans la société américaine et à garder vivant un fort loyalisme à l'égard des Etats de la part des citoyens qui voyaient encore, dans leur propre Etat, un moyen fondamental pour influencer leur propre vie, celle de leur famille et celle de leur ville.

Le coup décisif pour l'autonomie des Etats fut porté par la seconde guerre mondiale. Elle explosa et se déploya avec une violence et une force destructrice épouvantables. Le rapport croissant entre les facteurs économiques, les facteurs psychologiques et la puissance militaire, dû en partie au progrès technique et en partie à la logique terrible du nationalisme, fit tomber la distinction traditionnelle entre les combattants et le reste du pays, entre industrie militaire et industrie non militaire, et ainsi de suite. Ce qui n'était pas directement militarisé l'était indirectement, et constituait le front intérieur, dont la mobilisation totale était nécessaire autant que la mobilisation spécifiquement militaire pour pouvoir poursuivre la guerre. La guerre terrestre avait toujours été un facteur de concentration du pouvoir dans l'Europe continentale. Mais la dernière guerre dépassa de loin en ce sens toutes les guerres précédentes et obligea tous les Etats belligérants à prendre, au moins temporairement, le caractère de l'Etat totalitaire, complètement et monolithiquement dirigé par un centre unique et tout-puissant. En quelque manière même le gouvernement américain dut se plier à cette logique et éliminer toute résistance intérieure qui, voulant réserver aux gouvernements locaux quelque autonomie, aurait pu ralentir ses décisions ou leur exécution ou bien encore en compromettre l'efficacité. Toute lenteur, toute réserve, la distraction de quelque ressource disponible hors des emplois de la guerre aurait impliqué un risque pour la sécurité et l'indépendance des Etats-Unis.

Pendant la guerre les Etats perdirent ainsi toute importance et leur politique, de concurrente, se fit collaboratrice du pouvoir

fédéral (23). Parallèlement la caste militaire acquit une importance toujours croissante, cependant que naissait un nationalisme de type européen avec sa symbolique typique (24).

La dialectique gouvernement fédéral-Etats fédérés, mise au rancart pendant la guerre, ne reparut pas avec son ancien caractère. Le coup porté au fédéralisme par la seconde guerre mondiale a été beaucoup plus fort que celui qui lui fut porté par la première. En outre, cette fois, il n'a plus été possible en politique extérieure de faire marche arrière. La guerre a sanctionné pour toujours la fin de l'isolement des Etats-Unis. Ils ont été une puissance décisive dans la guerre et sont restés une puissance décisive après la guerre dans la balance mondiale du pouvoir. Naturellement le pays n'est pas demeuré dans l'état de mobilisation totale de la guerre, mais il n'a même pas pu revenir à la politique de l'isolationisme de laquelle dépendait l'équilibre gouvernement fédéral - Etats fédérés ainsi que les petites dimensions de la structure militaire. Une fois tombé le système européen des Etats qui avait fait bénéficier les Etats-Unis d'une situation « insulaire », commença le système mondial des Etats dont les Etats Unis sont avec l'Union Soviétique un des deux grands protagonistes. Deux sphères d'influence se sont stabilisées couvrant le monde entier. Les Etats-Unis ont dû soutenir une tâche colossale: tout ce qui dépendait d'eux serait tombé entre les mains de l'U.R.S.S. sans une présence militaire continue et sans une politique extérieure vigilante et habile.

On peut dire que désormais l'Amérique se trouve dans une situation analogue à celle des Etats du continent européen à l'époque du système européen des Etats; mais, à cause du caractère bipolaire du système mondial, dans une situation encore plus exposée. La situation « insulaire » de laquelle Hamilton (25)

(23) Les *Flag Salute Cases* dont il est parlé de façon plus détaillée dans la note (24) naquirent tous à la suite de dispositions prises par les législations d'Etats ou locales. Cf. *Minersville School District v. Gobitis* (1940); *West Virginia State Board of Education v. Barnette* (1943); *Taylor v. Mississippi* (1943).

(24) Les *Flag Salute Cases* sont caractéristiques en ce sens. Ils proviennent du refus de quelques étudiants d'obtempérer à la disposition leur enjoignant de saluer le drapeau américain exposé à l'intérieur de leur école. Ces manifestations nationalistes étaient dictées par la nécessité de construire une unité nationale monolithique. « L'unité nationale, est-il dit dans l'exposé des motifs de l'affaire *Minersville School District v. Gobitis*, est la base de la sécurité nationale ».

(25) *Le Fédéraliste*, Essai n. 8:

« Nous affirmons donc comme une vérité démontrée que les Etats particuliers, en cas de désunion ou de quelque combinaison qui puisse se former des débris de la Confédération générale, seraient soumis à ces vicissitudes de paix et de guerre, d'amitié et d'inimitié

attendait la liberté des Américains n'existe plus; on y relève au contraire les données auxquelles il attribuait la dictature: une forte armée, et une centralisation du pouvoir répondant à la nécessité de l'intervention militaire immédiate. En effet les Etats-Unis maintinrent dans l'après guerre le service militaire obligatoire, ce qui ne peut être considéré comme insignifiant que par qui ne connaît pas le lien entre le service militaire obligatoire et le nationalisme.

Voilà l'Amérique d'aujourd'hui. Avec des tâtonnements, sa politique est arrivée avec Kennedy, à un budget militaire (pour 1963) dans lequel les dépenses militaires constituent plus des trois cinquièmes des dépenses totales, s'élevant à 92,5 milliards de dollars.

Le pouvoir fédéral, en plus de la conduite de la politique

qui sont le lot de toutes les nations voisines, lorsqu'elles ne sont pas réunies sous le même gouvernement...

Ils seraient, en même temps, obligés d'armer d'une plus grande force le bras du pouvoir exécutif; par là, ils achemineraient progressivement leurs Constitutions vers la Monarchie. C'est l'effet de la guerre d'augmenter l'autorité exécutive aux dépens de la puissance législative...

Il y a aussi une grande différence entre les établissements militaires dans un pays rarement exposé par sa situation aux invasions, et dans un pays qui y est toujours sujet et qui les redoute toujours. Les gouvernants du premier n'ont point de prétexte plausible même s'ils en ont le désir, pour tenir sur pied les armées nombreuses qui sont nécessaires au dernier.

Ces armées étant, dans le premier cas, rarement mises en mouvement pour la défense intérieure, le peuple ne court aucun danger d'être soumis à une subordination militaire. Les lois ne s'accoutument point à fléchir en faveur des exigences militaires; l'état civil conserve toute sa vigueur sans être jamais altéré ni corrompu par les principes ou les tendances de l'état militaire. La médiocrité de l'armée rend sa force inégale à celle du reste de la communauté, et les citoyens, qui ne sont pas habitués à demander leur protection au pouvoir militaire, ni à se soumettre à ses abus, n'aiment ni ne craignent les soldats; ils les considèrent dans un esprit de tolérance inquiète pour un mal nécessaire; ils sont prêts à résister à une puissance qu'ils croient pouvoir être exercée au préjudice de leurs droits. Dans ces conditions, l'armée peut prêter au magistrat un concours utile pour réprimer une faction peu redoutable, un attroupement accidentel ou une insurrection; elle est incapable d'assurer le triomphe des ses usurpations contre les efforts unis de la plus grande partie du peuple.

Dans un pays tel que celui que nous avons indiqué le dernier il arrivera tout le contraire. Le menace perpétuelle du danger forcera le Gouvernement à être toujours prêt à le repousser; il lui faudra des armées assez nombreuses, pour une défense immédiate. La nécessité continuelle de ses services réhausse l'importance du soldat et dégrade en proportion la condition du citoyen. L'état militaire s'élève au-dessus du civil; les habitants des territoires qui sont souvent le théâtre de la guerre, se trouvent nécessairement exposés à de fréquentes violations de leurs droits, ce qui contribue à affaiblir en eux

étrangère, doit prendre aussi toutes les mesures intérieures nécessaires à son efficacité. Et soutenir sur ses propres épaules le sort de la moitié du monde demande tant d'hommes et de moyens de la part de l'Etat guide que, désormais, il n'y a plus en fait de secteur de quelque importance dans la vie américaine qui relève encore de la compétence exclusive des Etats fédérés. L'autonomie des Etats dans le domaine de la radio et des télécommunications est désormais tombée sous la coupe de la *Federal Radio Commission* et du *Committee for Un-American Activities*; l'instruction est massivement financée par le gouvernement fédéral; l'autonomie financière des Etats a complètement disparu, et une bonne partie des activités des Etats est financée par les *grants-in-aid* fédéraux qui dans le budget de 1962 dépassaient les sept milliards de dollars. Le mouvement ascen-

le sentiment de leurs droits; insensiblement le peuple est amené à voir dans les soldats, non seulement des protecteurs, mais encore des supérieurs. De là à les considérer comme des maîtres, la transition n'est ni longue, ni difficile; mais il est très difficile de déterminer un peuple ainsi disposé à résister avec courage et efficacité à des usurpations appuyées par le pouvoir militaire.

Le Gouvernement de la Grande Bretagne est dans la première de ces situations. Sa position insulaire, sa marine puissante, en la mettant dans une large mesure à l'abri d'une invasion étrangère, la dispense de la nécessité d'entretenir dans le royaume une armée nombreuse. Tout ce qu'il lui faut, c'est une force suffisante pour se défendre contre une descente soudaine jusqu'à ce que la milice ait eu le temps de se rallier et de s'incorporer. Aucun motif de politique nationale n'a exigé, et l'opinion publique n'aurait toléré, dans son établissement domestique une plus grande quantité de troupes... C'est à une situation si heureuse qu'elle doit en grande partie la conservation de la liberté dont elle jouit aujourd'hui en dépit de la vénalité et de la corruption qui y règnent. Si, au contraire, l'Angleterre eût été située sur le Continent et forcée, en raison de sa position à proportionner ses établissements militaires à ceux des autres grandes puissances de l'Europe, elle serait probablement aujourd'hui, comme elles, la victime du pouvoir absolu d'un seul homme. Il est possible, quoique peu vraisemblable, que le peuple de cette île soit asservi par d'autres causes; mais il ne peut l'être par les entreprises d'une armée aussi peu considérable que celle qui est entretenue dans l'intérieur de ce royaume.

Si nous sommes assez sages pour maintenir l'Union, nous pourrions jouir, pendant des siècles, d'un avantage semblable à celui d'une situation insulaire. L'Europe est à une grande distance de nous. Les colonies qu'elle a près de nous ne seront pas, de longtemps, en état de nous donner de sérieuses inquiétudes. De grands établissements militaires ne seront pas, dès lors, nécessaires à notre sûreté. Mais si nous nous démembrions, si ces parties intégrantes restaient isolées, ou, ce qui est plus vraisemblable, formaient entre elles deux ou trois Confédérations, nous éprouverions bientôt le sort des puissances continentales de l'Europe: nos libertés seraient anéanties par les moyens employés pour nous défendre contre l'ambition et l'envie des autres ».

sionnel des subventions ne tend pas à s'arrêter, étant donné l'impossibilité de la part des Etats de soustraire au pouvoir fédéral les sources de revenu imposables, les exigences financières de ce dernier étant en augmentation continue.

En définitive, le pouvoir central a pris une extension équivalente à celle d'un gouvernement d'un Etat non fédéral; et les Etats fédérés, ayant perdu l'autonomie financière, soumis par beaucoup d'aspects de leurs compétences spécifiques aux directives et à la tutelle de Washington, ont pris le caractère de provinces à autonomie déléguée, même si la forme pure de leur indépendance constitutionnelle subsiste dans la lettre de leurs statuts. Le mécanisme de l'unité de décision au travers d'une pluralité de centres politiques de décision indépendants a cessé de fonctionner.

Ayant tracé cette esquisse de l'essentiel de l'histoire du mécanisme fédéral aux U.S.A. et mis en évidence les faits, on peut dire sans l'ombre d'un doute que la balance intérieure du pouvoir s'est altérée de façon telle que les U.S.A. sont devenus un Etat plus voisin du modèle centralisé que du modèle fédéral. Si l'Amérique, malgré tout, présente encore quelques aspects fédéralistes, elle le doit au fait que le passé est toujours lent à mourir, que dans la « philosophie publique » existe encore quelque résidu du pluralisme et que cela se reflète dans les partis, lesquels, n'étant pas encore centralisés, constituent le dernier obstacle à une centralisation complète.

Et à ce point on peut même dire que ceux qui parlent de *New Federalism*, en se référant à la situation actuelle de l'Amérique du Nord, peuvent le faire seulement parce que leur conception erronée du fédéralisme éloigne leur regard du champ dans lequel il devrait se manifester (le champ politico-institutionnel), et le dirige vers des faits historico-sociaux non spécifiquement politiques, où, par définition, un minimum de pluralisme existe toujours. Dans toute société — même totalitaire — on n'arrive jamais en fait à un bloc social monolithique et absolu, totalement dépourvu de « groupes de pression » (qu'ils travaillent au grand jour ou dans l'ombre).

Du reste, à ce propos, on doit observer que les groupes de pression, dont l'action donnerait lieu à cet équilibre du pouvoir que l'on obtenait auparavant avec les Etats, ne sont pas du tout un fait nouveau dans l'histoire des Etats-Unis. En 1890 la législature du Massachusetts approuva une loi qui imposait l'enregistrement des *lobbyists*, imitée en cela par la législature du Wisconsin en 1899. En 1905 le gouverneur du Wisconsin, La Follette, adressa un message au Parlement dans lequel il demandait le droit de punir ce genre d'activités. Ce qui semble nouveau

aujourd'hui, c'est le nombre et la puissance des groupes de pression qui agissent dans les Etats-Unis et le fait qu'ils soient organisés principalement au niveau fédéral. La raison d'un tel phénomène s'explique: leur fonction est d'arracher des concessions au gouvernement et au parlement, ou de défendre des privilèges déjà accordés; c'est pourquoi ils s'étendent et se renforcent d'autant plus que plus grand est le nombre d'intérêts que l'action administrative et législative est en mesure d'englober: en un mot, d'autant plus que l'Etat est plus centralisé. Le fait que les *pressure-groups* se soient à un tel point renforcés et multipliés peut s'expliquer seulement par la centralisation. Il y a cent ans il n'y aurait eu aucune raison de constituer un groupe de pression opérant au niveau fédéral pour soutenir, par exemple, le prix de produits agricoles déterminés, alors que les organismes fédéraux n'avaient pas encore le pouvoir de les fixer de façon coercitive. Au reste on peut encore se rappeler que les syndicats ouvriers se renforcèrent au maximum dans les périodes où prévalut la tendance à la centralisation, c'est-à-dire de 1915 à 1920 (première guerre mondiale), de 1935 à 1940 (*New Deal*), et de 1940 à 1945 (deuxième guerre mondiale) (26). Que l'on se rappelle également que dans la période du *New Deal* les groupes dirigeants de nombreuses associations économiques prirent directement la fonction d'organismes administratifs dans le cadre de la *National Recovery Administration*, réalisant une forme de collaboration qui rappelle parfois le corporatisme.

Ces observations montrent que l'équilibre dans le champ des groupes de pression, et celui, de type fédéral, dans le champ politico-étatique, sont des choses différentes. Il s'agit d'un fait qui saute aux yeux, qui a son origine dans la différence entre les comportements qui sont politiques et ceux qui ne le sont pas spécifiquement. Les comportements spécifiquement politiques sont tournés vers la conquête ou le maintien du pouvoir. Si les pouvoirs à conquérir et à maintenir sont constitués par de nombreux centres indépendants de décisions politiques dans un cadre coordonné, l'activité normale de la classe politique, en maintenant l'équilibre des positions de pouvoir, maintiendra l'équilibre de ces centres, autrement dit celui du gouvernement fédéral et des Etats fédérés. Il s'agit ici d'un équilibre stable (bien entendu si ses conditions sociales intérieures et politiques extérieures persistent) car toute tentative d'expansion de la part d'un centre de pouvoir, se heurtant à un autre centre de pouvoir, heurte les positions de pouvoir de ceux qui le contrôlent et provoquent leur

(26) Cf. le volume très documenté de V.O. KEY, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, 1959, p. 51 sp.

réaction. Il va sans dire que, étant donné les rapports entre la société et le pouvoir politique, cet équilibre de pouvoirs politiques requiert, et assure, un équilibre articulé et stable entre les groupes sociaux, et réalise un degré élevé de liberté pour tous les individus.

Dans le domaine des groupes de pression il n'en va pas de même. Dans ce domaine le comportement humain est spécifiquement non politique (économique, etc...), et politique seulement dans la mesure où les activités en question peuvent être favorisées ou touchées par un pouvoir politique, donc par l'administration, par les lois, etc... Le véritable concurrent d'un groupe de pression n'est donc pas quelque pouvoir politique — à l'occasion ami s'il fait des concessions, ennemi s'il met des bâtons dans les roues — mais le groupe de pression rival, qui constitue une limite permanente à son expansion. Pour cette raison les groupes de pression qui se tournent vers tel ou tel pouvoir selon leurs convenances et seulement pour obtenir des avantages particuliers, sans s'aligner de façon stable derrière aucun d'eux, ne peuvent réaliser tout seuls un équilibre de type politique. En effet, dans leur ensemble, ils ne sont qu'une partie de l'équilibre politique. Et ils sont en plus une partie divisée en composantes dont chacune voudrait faire coïncider les décisions du pouvoir politique avec ses propres prétentions; une partie donc qui, si elle n'était pas freinée par l'extérieur, non seulement détruirait l'équilibre politique mais ne pourrait même pas s'autoéquilibrer. Voilà la raison pour laquelle on ne trouve pas d'équilibres économiques, ou en général sociaux, sans une infrastructure de pouvoir, sans une assiette politique.

Au reste, que les revendications de liberté des groupes d'intérêts soient purement instrumentales, que la liberté en tant que telle, la liberté de tous, ne constitue pas un de leurs intérêts spécifiques, le comportement des grands complexes industriels en Amérique dans la décennie qui suivit la première guerre mondiale le démontre: dans cette période en fait, pendant qu'ils prétendaient de la part du pouvoir fédéral à la pleine liberté d'action dans le marché intérieur, ils avaient réussi d'autre part à obtenir du gouvernement de Washington un système de hauts tarifs protecteurs, rien moins que conciliables avec les théories libérales qu'ils professaient.

Avec la critique de la théorie du *New Federalism* tombe également le dernier obstacle intellectuel qui empêche de reconnaître la crise du fédéralisme américain. Et, cette crise une fois reconnue, l'histoire de l'Amérique du Nord nous apparaît comme l'histoire d'une société politique qui a vu la naissance et la décadence du fédéralisme et peut dès lors montrer la cause

de ces faits. Nous voudrions maintenant, en conclusion de cet article, les illustrer très schématiquement pour bien les mettre en évidence.

Par dessus tout s'impose la constatation d'une coïncidence, celle entre la situation d'« île » de la société politique américaine et son caractère fédéral. Avec la victoire dans la guerre d'Indépendance, le territoire des ex-colonies devint le siège d'une dialectique de la diversité et de l'unité que le mécanisme de l'Etat unitaire décentralisé ne peut canaliser, pas plus que celui du système équilibré d'Etats souverains. Le compromis de Philadelphie fut un compromis entre ces tendances, mais un compromis créateur, qui dépassait à la fois les deux positions et fondait la solution fédérale. Le fédéralisme, en unifiant l'Amérique du Nord en fit une « île ». Or, avec le déclin de la situation « insulaire » de la société américaine, le fédéralisme a également décliné, et maintenant que cette situation est dépassée, le fédéralisme, agonisant dans les institutions, survit seulement comme un fait psychologique, comme un produit du passé destiné à trouver une nouvelle sève ou à mourir.

Cette coïncidence met en lumière un seul des facteurs de la crise du fédéralisme américain. En fait, les courants historiques qui ont concentré le pouvoir entre les mains du gouvernement central ont été au nombre de deux. Le courant de la politique internationale, qui a transformé l'« île » américaine en un des deux pôles politico-militaires de l'équilibre mondial; et le courant de l'économie industrielle moderne qui a fait pencher l'axe de l'équilibre social des Etats fédérés vers le gouvernement central. Mais, en théorie tout au moins, une dialectique de la diversité et de l'unité peut se concevoir même dans une société humaine très développée, dans laquelle la tendance au plan économique « national » se fait jour. Nous faisons allusion à l'articulation du plan général sur les plans régionaux. Il est au contraire impossible que coexistent dans le même cadre constitutionnel un fort appareil militaire à utiliser dans l'immédiat — conséquence inévitable d'une participation directe à la balance mondiale du pouvoir — et une pluralité de centres indépendants de décisions politiques. En effet, plus un Etat est exposé à l'offensive, plus il doit garantir sa sécurité avec une forte défense militaire, fait qui réclame la centralisation du pouvoir. Dans ce cas la détermination de la raison d'Etat dépasse toute autre détermination historico-sociale.

Selon la raison d'Etat, un régime fédéral est donc seulement possible dans une société politique dont la balance interne du pouvoir soit peu influencée par la balance mondiale du pouvoir et qui, de son côté, l'influence peu. En un mot, dans les « îles » seulement. Mais c'est un fait que les « îles » sont en train de

disparaître. Le système européen des Etats, avec ses espaces extérieurs et ses dépendances coloniales, laissait dans l'inaction de nombreuses parties du monde. Le système mondial des Etats, puissamment animé par l'économie et par la technologie, a fait au contraire tomber tout compartiment étanche et est en train de faire naître dans toutes les parties du monde la capacité de participer activement à l'équilibre mondiale du pouvoir. Dans ce cadre historique est désormais concevable une seule « île », celle qui serait constituée par le monde entier s'il n'y avait plus, près de chaque Etat, un Etat étranger, c'est-à-dire si la balance mondiale du pouvoir entre les Etats n'était plus une balance de pouvoir brutal à base militaire, avec recours à la guerre et à la menace de la guerre comme fondement dernier des décisions politiques, mais une balance de pouvoir exclusivement fondée sur le consensus et par là, véritablement juridique. Cela serait possible seulement par le moyen d'une réunion de tous les Etats en une fédération. On peut donc affirmer que la fédération mondiale reconstruirait, en la généralisant, la situation « insulaire », laquelle à son tour maintiendrait l'équilibre fédéral.

En substance une seule fédération stable est possible: la fédération mondiale. Cependant sont encore possibles, dans la phase présente du développement de la société mondiale, des groupements fédéraux provisoires et partiels. Par suite de la croissance en extension au delà des Etats de l'interdépendance des rapports humains, une dialectique de l'unité et de la diversité que ne peut canaliser le mécanisme de l'Etat unitaire décentralisé, et que ne peut contenir un système d'Etats en équilibre, se manifeste maintenant en Europe et se manifesterait graduellement ailleurs en des aires analogues. Et dans ces aires, si elles sont organisées en fédérations, la poussée centripète dérivant de la politique internationale serait temporairement contrebalancée par la poussée centrifuge de l'inertie des traditions nationales.

Les conclusions que l'on peut tirer de l'étude de la situation du fédéralisme en Amérique du Nord et de ses possibilités dans le monde sont donc claires. Le fédéralisme, né en Amérique, ne peut être relancé qu'en Europe. La fondation de la fédération européenne allégerait le front politico-militaire des U.S.A., raffermissant le fédéralisme en Amérique, constituerait un modèle pour les zones semblables à l'Europe qui sont en train de se former dans le monde, et garderait actif le courant fédéraliste en attendant que se réalisent les conditions de son accomplissement mondial.

## Les faits et les idées

### LES FEDERALISTES ET LE "NON" AU REFERENDUM FRANÇAIS

*Le Comité Central du M.F.E. a voté à la majorité, le 21 octobre, une motion par laquelle il prenait position pour le « non » au référendum français sur l'élection directe du président de la République. La minorité avait critiqué cette position en la définissant comme une déviation nationale (le choix d'une des parties nationales en cause) et avait demandé que l'on prit au contraire position pour l'abstention, c'est-à-dire pour le refus des deux parties. En choisissant le « non » le M.F.E. a perdu encore, comme cela lui arrive souvent, une occasion fort opportune de mettre en évidence le fait que, dans le cadre national, il n'y a plus de bonnes solutions des grands problèmes politiques.*

*Que les choix possibles aient été tous deux mauvais, c'est un fait. On pouvait choisir l'élection directe du président de la République, c'est-à-dire la caricature du gouvernement présidentiel américain (dans le régime présidentiel véritable l'exécutif est unique: il n'y a pas, à côté du président de la République, un chef du gouvernement), ou bien on pouvait choisir les velléités, combien imprécises! du gouvernement de législature, c'est-à-dire la caricature du régime parlementaire anglais. Et il faut noter que ce mauvais choix ne dépendait pas du tout — comme pensent certains — de l'incapacité des partis de comprendre clairement le problème du gouvernement et de proposer des solutions efficaces. Les Français ont vraiment besoin d'un gouvernement efficace, mais ils ne peuvent l'avoir parce que, dans le cadre français, aucune des deux formes de gouvernement démocratique fort n'est possible.*

*Le gouvernement présidentiel n'est pas possible parce que la France n'est pas une fédération. En un système fédéral la puissance de la personnalité élue directement par le « peuple*

fédéral » comme chef de la Fédération et en même temps comme chef du gouvernement fédéral est limitée par le frein solide constitué par les Etats-membres de la Fédération, chacun desquels est indépendant dans sa sphère et soutenu par son « peuple étatique ». Dans un système unitaire au contraire, on ne peut réunir dans la même personne les charges de chef de l'Etat et de chef de gouvernement sans en faire un César et sacrifier la démocratie. C'est pourquoi les Français qui s'inspirent du gouvernement présidentiel en restent à mi-chemin. Ils doivent maintenir la dualité de l'exécutif et proposer simplement le renforcement du président de la République. Mais de cette façon, au lieu d'obtenir un gouvernement fort, ils obtiennent un gouvernement faible, à deux têtes, et évoquent un vieux fantôme: celui de la monarchie. L'accusation est juste. Un président de la République élu directement par le peuple — bien entendu dans un Etat unitaire, avec un Parlement élu directement lui aussi par le peuple — ne peut avoir qu'un rôle fort semblable à celui d'un roi électif.

Et, d'autre part, dans le cadre français un gouvernement parlementaire stable comme en Angleterre n'est pas non plus possible. La stabilité du gouvernement anglais se fonde sur le système bipartisan. Le parti qui triomphe aux élections gouverne. C'est tout. Dans le Royaume-Uni il est impossible de faire et défaire les gouvernements entre une élection et l'autre parce qu'on ne peut faire ni défaire les alliances des partis.

Mais en France un gouvernement de ce type, le gouvernement d'un seul parti, est impossible. En France il faudrait rendre stable et fort le gouvernement de coalition. Et comme ce problème n'a pas de solution, les partisans du gouvernement parlementaire, quand ils sont obligés d'affronter le problème de la stabilité et de la force de l'exécutif, ne peuvent imaginer que des solutions apparentes comme celle précisément du gouvernement de législature. Les gouvernements de coalition sont faibles et instables, non par suite de quelque défaut contingent, mais par leur nature même. Ils sont composés de partis qui, pour d'évidentes raisons électorales, doivent se distinguer les uns des autres tout en gouvernant ensemble, et ils ne peuvent, par suite, que représenter un niveau de moralité et d'efficacité fort bas. Même si on pouvait les faire durer, par la menace de la dissolution automatique de l'assemblée en cas de renversement du gouvernement, les gouvernements de coalition — ces monstres à plusieurs têtes — n'en resteraient pas moins faibles. Mais en fait ils ne peuvent pas durer car le gouvernement de législature n'est qu'une idée irréalisable. Le gouvernement d'assemblée de la III<sup>e</sup> ou de la IV<sup>e</sup> République n'est pas quelque chose qu'on puisse corriger par quelque expédient juridique; c'est la manifestation naturelle, inévitable, d'un système formé de plusieurs

partis. Si ce système n'est pas éliminé, il ne peut que se reproduire. Et en effet, même d'un point de vue formel, légal, les partis ont choisi l'apparence et non la réalité du gouvernement de législature. Il n'y a qu'une seule formule — au moins en théorie — qui puisse faire fonctionner un gouvernement de ce genre, celle qui consiste à empêcher la démission volontaire d'un gouvernement non renversé par l'assemblée. Par ce moyen seulement on barre la route à toute possibilité de ne pas faire coïncider la chute du gouvernement et la dissolution de l'assemblée et on assure la stabilité et la durée du gouvernement. Eh bien, les partis n'ont pas adopté cette formule. Ils se sont donc réservé l'échappatoire légale de la démission volontaire du gouvernement, pour pouvoir faire et défaire les gouvernements sans dissoudre l'assemblée. Mais de cette façon ils n'ont fait que camoufler le gouvernement d'assemblée et ils ont permis aux partisans du « oui » d'agiter — non sans raison — l'épouvantail du retour à l'impuissance de la IV<sup>e</sup> République.

Ces considérations sont simples mais irréfutables. Sans un système fédéral, ou un système bipartisan (dans l'Etat unitaire) on ne peut avoir un gouvernement démocratique fort, bien entendu si ce gouvernement doit affronter des véritables problèmes politiques et non pas se limiter à l'administration pure et simple.

Aussi est-il facile de prévoir que, quel que soit le résultat du référendum et des élections qui le suivront, le problème du gouvernement, en France, restera ouvert. Les Français ne se résignent pas au césarisme et ils ont horreur de la IV<sup>e</sup> République, ils ont besoin d'un gouvernement démocratique fort et ils ne peuvent l'avoir dans le cadre français. Il n'y a qu'une seule solution à ce problème: un gouvernement fédéral européen. Et à ce propos nous en revenons aux fédéralistes. Personne, sinon eux, ne peut dire et démontrer que la France, comme chacun des autres Etats européens, ne peut plus avoir de gouvernement (1). Et personne — à part eux — ne peut se consacrer à la tâche de pionnier dans la lutte pour la Fédération européenne. Leur responsabilité est par suite très grande. Si à chaque crise des Etats

(1) Par exemple Pierre Mendès-France a dit, juste à la veille du référendum: « Pourquoi serions-nous obligés de choisir entre un système autoritaire et arbitraire d'une part, le désordre, l'impuissance, d'autre part? », sans s'apercevoir qu'il formulait ainsi le vrai problème. Un gouvernement français ne peut plus être un bon gouvernement parce qu'il ne peut contrôler directement que les ressources de la France, alors que la défense et l'économie ne sont plus, depuis longtemps, dans le cadre français. Mais il est précisément impossible de se rendre compte de cette chose évidente et simple si l'on reste dans l'optique de la lutte politique nationale.

nationaux ils se limitent, comme ils ont fait presque toujours jusqu'à maintenant, à soutenir la solution nationale la moins mauvaise, la véritable cause des crises demeurera toujours cachée et les Etats européens iront, de crise en crise toujours plus mal résolue, vers l'extinction de la véritable et dernière possibilité dont dispose l'Europe: la confiance des Européens dans leur avenir civil et politique.

m. a.

## L'OBJECTION DE CONSCIENCE EN FRANCE

Le fait que le projet sur l'objection de conscience ait été appelé par le gouvernement Pompidou, qui l'a présenté à l'Assemblée nationale, « projet de loi relatif à certaines modalités d'accomplissement du service militaire » symbolise parfaitement non le projet de loi en lui-même, mais la façon dont on peut appréhender le problème dans un milieu politique dominé par les traditions du principe national. En réalité il ne s'agit pas du tout de « certaines modalités d'accomplissement du service militaire ». Les objecteurs de conscience réclamaient le droit d'accomplir, plutôt que le service militaire, un service civil et le projet de loi prévoit, en effet, que « les jeunes gens qui, avant leur incorporation, se déclarent, en raison de leurs convictions philosophiques ou religieuses, opposés en toutes circonstances à l'usage de la violence », pourraient être affectés, dans certaines conditions, à une formation non armée. Leur service consisterait en « travaux ou missions d'intérêt général pouvant revêtir éventuellement un caractère périlleux: sa durée serait égale à une fois et demie celle qu'accomplit la fraction de classe à laquelle ils appartiennent » (« Le Monde », 29-30 juillet 1962). En somme, la mesure envisagée accorde vraiment un « service civil » à la place du service militaire, mais l'appelle « service militaire ». Pourquoi?

Il faut d'abord noter que la logique du nationalisme à laquelle obéissent tous les Etats nationaux et la logique de l'objection de conscience se contredisent. Les tenants de l'Etat national mettent la « nation » au premier plan dans l'échelle des valeurs car ils ne croient pas que la division de l'humanité en nations puisse être dépassée. La division de l'humanité en nations rend

naturellement impossible la fidélité envers l'humanité, rend la guerre fatale, et par suite juste, en cas de guerre, la violence contre la vie des autres et le sacrifice de sa propre vie. En dernière analyse les tenants de l'Etat national mettent « la nation » au dessus de la vie même des individus. Pour les non-violents, pour les objecteurs de conscience, chrétiens au vrai sens du terme, il n'est rien sur terre au dessus de la vie humaine, parce que les hommes sont faits à l'image de Dieu. Ce conflit est théoriquement insoluble et c'est précisément pour cela qu'en Europe continentale, où s'est affirmé le principe national, l'objection de conscience a été considérée comme illégale et immorale. Elle a été au contraire reconnue comme légale et morale dans le monde anglo-saxon, dans lequel on n'a jamais pensé que ceux qui parlaient la même langue, l'anglais, devaient constituer un seul Etat, et où ont prévalu le principe multinational et le principe fédéral.

S'il en est ainsi, comment précisément le gouvernement français, c'est-à-dire un gouvernement éminemment « national », cherche-t-il à obtenir la reconnaissance de la validité légale et morale de l'objection de conscience? On en trouve la raison dans une circonstance de fait: l'éclipse des souverainetés nationales en Europe. C'est un fait que les gouvernements dissimulent, mais qui est en train de modifier bien des institutions de la vie sociale. C'est un fait que la plupart des gens s'efforcent de ne pas laisser pénétrer dans les couches profondes de la conscience, mais qui désormais domine leur subconscient. C'est le fait capital de la vie européenne. Le cadre effectif de la défense et de l'économie des Allemands, des Français, etc., est désormais supranational et c'est ainsi qu'une après l'autre s'écroulent les vieilles idoles. En effet les Etats nationaux ne sont plus vénérables comme autrefois — que cette vénération ait été juste ou non — parce qu'ils ne constituent plus, pris chacun en particulier, le cadre à l'intérieur duquel on défend l'indépendance des citoyens, de la « nation ». Aussi les gens qui autrefois s'indignaient du refus des objecteurs de conscience de servir la nation par les armes, à présent s'indignent davantage du fait que les gouvernements les envoient en prison.

Mais justement parce que telle est la raison, il est plus facile d'admettre la chose que le nom de « service civil ». Les souverainetés nationales s'affaiblissent tous les jours davantage, mais la formule qui légitime le pouvoir politique est encore le principe national. Aussi a-t-on cherché à instituer le « service civil » tout en l'appelant « une certaine modalité d'accomplir le service militaire ». On agit ainsi pour faire vivre par le dernier moyen dont on dispose, les mots, un principe moribond. On agit ainsi parce qu'on n'a ni le courage ni l'imagination de concevoir avec clarté

la seule formule de légitimité politique effective que les dimensions réelles de la vie sociale permettraient: les Etats-Unis d'Europe; et alors on en est réduit, faute de mieux, à maintenir à la surface de la conscience le principe national.

L'éclipse des souverainetés nationales explique aussi un autre aspect de cette affaire qui, pour bien des gens, demeure étrange. Le gouvernement Pompidou a proposé le projet de loi sur l'« objection de conscience », l'Assemblée nationale en a renvoyé la discussion, tentant ainsi de le faire échouer sans avoir à se prononcer ouvertement. Les élus du peuple se sont ainsi montrés plus autoritaires, plus réactionnaires et plus nationalistes que M. Pompidou et surtout que le général de Gaulle, à propos des sentiments duquel le témoignage du pasteur Marc Boegner est extrêmement intéressant (1). Il n'est pas difficile de rendre compte de cette étrangeté. Les élus du peuple sont en effet sélectionnés dans une compétition pour un pouvoir politique, celui de la France, dont le cadre ne correspond plus à celui dans lequel on décide vraiment du destin des Français. Comme ce pouvoir politique est peu de chose — guère plus qu'une ombre — ceux qui y demeurent cramponnés ne peuvent que se montrer circonspects et timorés comme ils l'ont été dans cette occasion et dans toutes les autres. Charles de Gaulle peut au contraire

(1) Il a déclaré: « La Fédération protestante de France a été la seule, au début, à entreprendre et à multiplier des démarches en vue d'un service civil des objecteurs. Chargé par son conseil de suivre de très près cette délicate question, j'ai vu depuis plus de trente ans, avant, pendant et depuis la guerre, de nombreux ministres que leur haute charge qualifiait pour étudier le problème et pour y proposer une solution satisfaisante. Mais tous me déclaraient que, pour dix objecteurs sérieux, il y aurait en France mille « tire-au-flanc »!

André Philip, à deux reprises, a pris l'initiative parlementaire d'un projet qui ne vint jamais en discussion.

Pendant la guerre, M. Champetier de Ribes, sous-secrétaire d'Etat du gouvernement Daladier, comprit, lui, chrétien catholique, la gravité du problème, et nous pûmes nous employer ensemble à prévenir, pour de jeunes objecteurs au front, les terribles conséquences que pouvait entraîner leur refus de se servir de leurs armes.

Je rends simplement témoignage à la vérité en disant qu'un seul chef de gouvernement, alors que j'étais président de la Fédération protestante de France, m'a déclaré son parfait accord sur ce point, à savoir le général de Gaulle. Si, demain ou après demain, les objecteurs de conscience sont appelés à faire un service civil, c'est en grande partie à lui qu'ils le devront. Sans doute ils le devront plus encore aux objecteurs, leurs aînés, tels que les pasteurs Philo Vernier, Henri Roser, André Trocmé, Jacques Martin etc. qui, par fidélité à leur conviction, ont accepté de vivre des années en prison et contraint hommes de gouvernement et simples citoyens à regarder en face le problème et à se rallier à sa seule solution « raisonnable »: le service civil » (« Le Monde », 17 juillet 1962).

se montrer magnanime. Sa façon d'agir n'est pas entièrement déterminée par la situation du pouvoir politique français, parce qu'il n'est pas arrivé à la tête de l'Etat à travers la voie normale des partis et du Parlement. D'autre part, par son caractère plus de roi que d'homme politique au sens moderne du mot, il vit davantage dans le passé que dans le présent de la France et peut en exprimer la grandeur historique, au moins dans la forme.

Ce que nous avons dit jusqu'ici vaut pour la situation de l'objection de conscience dans la France d'aujourd'hui et pour les cas analogues. Mais, naturellement, ce cadre n'épuise pas le problème de la violence de l'homme sur l'homme, pas plus que ne l'épuise la simple objection de conscience qui, dans son caractère spécifique, dépend du conflit entre les nations, c'est-à-dire d'un aspect de la condition humaine qui peut être dépassé. Le but fondamental est justement l'abolition de la violence de l'homme sur l'homme. Eh bien, ce rêve de la raison est en train de devenir une possibilité historique. L'humanité est arrivée au seuil de son unification sociale. Le processus de son unification politique est encore long, mais il est déjà commencé. Il s'agit de le parcourir.

m. a.

## A DIX ANS DE LA NAISSANCE DE LA C.E.C.A.

Le rapport, particulièrement ample et circonstancié, qui, à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de la fondation de la C.E.C.A., a été élaboré sur les dix premières années d'activité de cette institution par toutes les commissions intéressées du « Parlement européen », qui en a ensuite confié la rédaction définitive au hollandais Kapteyn (la discussion en séance plénière a eu lieu à Strasbourg en juillet dernier), est un texte qui, par sa liberté d'esprit, peut rivaliser avec nos chroniques strasbourgeoises et mérite, par suite, d'être présenté à ces « européistes » plus ou moins tièdes qui estiment trop « maximaliste » l'attitude radicalement critique que les fédéralistes conséquents adoptent vis-à-vis de la Communauté des Six.

Commençons par le charbon. Libre concurrence dans les ventes? — se demande Kapteyn — alors qu'on n'a pas résolu

encore des problèmes tels que ceux posés par des organismes de type nettement monopoliste et cartelliste (A.T.I.C., Comptoir belge des charbons) et qu'en Belgique a même été institué un « Comité directeur de l'industrie charbonnière » qui discipline les programmes, les prix et les ventes sur des bases nationales, en se moquant ainsi des articles 61-65 du Traité! Pour ne rien dire des « objectifs généraux » qu'à propos du charbon la Haute Autorité serait tenue d'élaborer; car ils ne pourraient prendre toute leur signification que dans le cadre d'une politique générale de l'énergie, impossible à élaborer parce que l'énergie dépend à la fois de la C.E.C.A. (charbon), de l'Euratom (énergie nucléaire) et de la C.E.E. (pétrole et autres sources), mais surtout à cause de l'obstacle que constitue l'antagonisme des intérêts sectoriels et nationaux (pays producteurs de charbon partisans d'une politique protectionniste et pays non producteurs, comme l'Italie, partisans d'une politique de l'énergie à bas prix). Devant ces difficultés la Haute Autorité a cru sage de ne rien faire et de rester les bras croisés. Celui qui ne fait rien ne se trompe pas.

Quant à la politique sociale, les résultats sont encore plus minces. Il suffira de dire (toujours d'après le rapport Kapteyn) que les diverses conférences sur la sécurité dans les mines, organisées après Marcinelle, n'ont donné jusqu'ici aucun résultat positif; que la discussion, au sein de la « Commission du charbon » existant auprès de la Haute Autorité, sur le « Statut européen du mineur » n'a pas encore eu lieu « parce que les représentants du patronat ont déclaré n'être pas encore prêts pour ce colloque » (sans commentaires!), et que la « libre circulation se limite aux travailleurs qualifiés » et n'intéresse par suite « que une partie des travailleurs occupés dans l'industrie charbonnière et sidérurgique ».

La situation — à première vue — paraît meilleure dans le secteur de l'acier, où la création d'un marché commun et l'obligation de publier les prix-courants ont favorisé l'augmentation de la production et la stabilité des prix. Mais ces avantages ne seront vraiment définitifs — observe justement le rapport — que lorsque les gouvernements s'abstiendront d'influencer la fixation des prix par des mesures fiscales et monétaires en violation de l'article 71 du Traité; lorsque auront été éliminées les inégalités liées aux divers systèmes de l'impôt sur le chiffre d'affaires (I.G.E.) et à leurs incidences, et enfin lorsque sera établie une politique commune des transports: ce qui reste encore à réaliser.

On dira, il est vrai, que la Haute Autorité ne peut intervenir dans nombre de ces matières parce qu'elles se rattachent à des questions générales qui dépassent sa compétence: et le rapport insiste en effet heureusement sur l'absurdité de cette situation dont nous avons nous aussi donné un aperçu à propos

d'un cas particulier (celui de la politique énergétique). Mais que dire alors de certains cas, comme celui du prélèvement communautaire sur la production de charbon et d'acier, qui constituerait un premier et intéressant exemple d'« impôt européen », à propos duquel la Haute Autorité limite elle-même ses possibilités d'action et d'intervention, en réduisant progressivement ce prélèvement, qui était initialement de 1% et qui n'est plus aujourd'hui que de 0,20%, un cinquième de la proportion primitive? Dans ce cas, et dans des cas analogues, (la faiblesse et l'imprécision de la Haute Autorité dans l'élaboration des « Objectifs généraux concernant l'acier »; l'exiguïté de ses prêts et, en général, de ses interventions sur le marché, trop limitées par rapport au volume total des investissements dans la Communauté pour pouvoir exercer sur ces derniers une action d'orientation efficace) la carence de la Haute Autorité ne peut seulement s'expliquer par ses limitations sectorielles, mais par une critique plus profonde de l'idée de supranationalité qui révèle comment, sous la façade de carton-pâte de teinte « communautaire », le pivot et l'élément déterminant même de la plus « supranationale » des trois communautés restent les gouvernements et les Etats nationaux. Et sur ce point — qui l'eût cru! — le rapport Kapteyn parle d'or.

Au dynamisme initial de la Haute Autorité, dans les moments de haute conjoncture européenne, sous la présidence Monnet, a succédé aujourd'hui — dit le rapport — une stase et une paralysie croissante, due peut-être, comme on l'a vu, au caractère sectoriel de la Communauté et à ses pouvoirs trop restreints (« dans tous les cas qui excédaient la compétence de la Communauté et où les décisions nécessaires dépendaient de la collaboration des gouvernements, les problèmes sont restés sans solution ou n'ont trouvé qu'une solution partielle »), peut-être, et surtout, au fait que dans chacun des Etats membres « la volonté politique vers une plus étroite intégration s'est progressivement affaiblie », ce qui a réduit aussi bien l'autonomie objective de la Haute Autorité que sa volonté subjective « d'utiliser pleinement ses compétences », même là où le Traité lui en confère, ce qui contraste avec ce qui se passait justement pendant ses premières années de vie. Les déféstations, hier de Monnet, aujourd'hui de Hirsch (et leur remplacement par des hommes plus souples, plus soumis aux directives gouvernementales, en dépit d'une « indépendance » de pure forme inscrite dans le Traité), ont eu leur plein effet et aujourd'hui « on a parfois l'impression que la Haute Autorité renonce spontanément à ses droits: elle recherche dans une mesure toujours plus grande l'accord du Conseil, même quand celui-ci n'est pas formellement nécessaire ».

Dans ces conditions il était logique que le Conseil des ministres nationaux acquît, en dépit des textes, la valeur d'un organe centrale et tout puissant de la Communauté, bien entendu dans le sens de la « défense des intérêts nationaux, comme frein et même comme obstacle »: d'autant plus que, lui, à son tour, « a pris toujours plus l'habitude de rechercher l'unanimité, même dans les cas où le Traité ne prescrit qu'une majorité simple ou qualifiée ». On ne pourrait mieux dire.

Cela ne signifie pas, d'ailleurs, que les fédéralistes approuvent ou même apprécient particulièrement cette position du « Parlement européen ». En politique l'énonciation des buts est illusoire, si les moyens propres à les atteindre ne sont pas indiqués. Et ces parlementaires pseudo-supranationaux qui s'élèvent contre les lenteurs, les retards et les involutions toujours plus évidentes dans un sens intergouvernemental des Communautés à Six, sont aussi les mêmes qui sont tout disposés, et n'en font pas mystère — au nom d'un faux réalisme politique, à entériner définitivement cet état de choses.

Le moyen, pour les buts qu'ils se « proposent » d'atteindre, est un Etat fédéral européen. Mais en procédant ainsi ils ne se battent pas du tout pour l'édifier, ils se battent au contraire pour maintenir tout le pouvoir politique dans le cadre des vieux Etats nationaux et, par suite, en ce qui concerne l'Europe, ils ne vont jamais au-delà des projets confédéraux, au-delà de variations infinies sur les thèmes de la confédération politique proposée par le général de Gaulle et de la confédération économique des Communautés.

Ils sont le vivant portrait de ces « européistes » de pacotille dont parle Alain Peyrefitte (dans un document qui remonte à 1960, révélé par M. Légendre à la séance de l'Assemblée nationale du 27 avril dernier et qui n'a jamais été démenti), convaincus eux aussi, dit l'ex-secrétaire à l'Information du gouvernement français, que la « supranationalité » est une formule désormais dépassée et définitivement arrivée à un point mort, mais qui ne l'admettront jamais officiellement pour sauver la face, « car il ne leur reste que cela ».

Mais cela même leur reste-t-il?

a.c.b.

## Les problèmes de l'action

### LA POLITIQUE DE LA MINORITE DU M.F.E. (\*)

*La situation de l'Europe et la responsabilité des fédéralistes*

Le problème de l'unité européenne se trouve désormais à un stade très avancé. Pour s'en rendre compte, il suffit de constater que, dans l'Europe des Six, les facteurs les plus importants de la vie sociale exercent déjà une influence unitaire. La majorité de la population est orientée vers l'unité, d'une façon très prononcée lorsque les faits cruciaux de la politique mondiale et du progrès scientifique mettent à nu la faiblesse de l'Europe divisée. Les grandes concentrations industrielles ont dépassé les frontières des Etats depuis longtemps et agissent sur un plan supranational. Comme conséquence, les organisations syndicales aussi sentent le besoin de l'unité européenne. Et l'agriculture elle-même, qui représente une force sociale plus traditionaliste et plus lente, est maintenant tournée vers le cadre européen. Il faut en outre se rendre compte que l'Europe des Six vit depuis longtemps en régime confédéral, un régime institué en 1951 par la C.E.C.A. pour le secteur du charbon et de l'acier, et étendu depuis par la C.E.A. et la C.E.E. à l'énergie atomique et à l'économie en général. En effet, même si la conscience du fait reste faible, l'optique des partis et de la presse étant demeurée nationale, l'Europe des soi-disant Communautés (« soi-disant », parce qu'aucun Européen n'est citoyen de ces Communautés) est pratiquement une véritable Confédération européenne (c'est-à-dire une association d'Etats dépourvue d'un pouvoir propre, comme le démontre le fait qu'il n'y a pas de lutte politique directe pour le pouvoir de les diriger), même si ses compétences sont limitées au secteur économique seulement. Cette limitation de compé-

(\*) Il s'agit d'un document publié en juillet 1962 par lequel l'Autonomie Fédéraliste, le courant minoritaire du M.F.E. a pris position après le Congrès de Lyon.

tences correspondait, du reste, à un manque de liberté de manœuvre des Etats dans les autres secteurs importants, et au fait que, dans les secteurs essentiels de la politique étrangère et de la défense, la coordination a été assurée, jusqu'à maintenant, de l'extérieur, par le protectorat américain sur l'Europe occidentale (l'an dernier, lorsque les Russes menacèrent Berlin, ce ne furent pas les confédérés européens qui mobilisèrent leurs forces, mais les Américains).

Dans ce cadre unitaire, avec sa vitalité économique due au passage des petites dimensions des marchés nationaux — fermés lorsqu'ils étaient rivaux — à la grande dimension du marché européen, l'Europe des Six a repris une partie de sa force, alors que l'Amérique du Nord en a perdu, à cause de l'impossibilité où elle se trouvait de tenir avec efficacité son immense front politique, militaire et économique. Cette situation a mis en branle la Grande-Bretagne qui, ne pouvant plus espérer contrôler de l'extérieur la Confédération économique européenne, a décidé de demander son adhésion afin d'essayer de l'influencer de l'intérieur. Si ses objectifs avaient été purement économiques, elle aurait demandé uniquement l'association. Mais la Grande-Bretagne poursuit de toute évidence des buts politiques — ouvertement non fédéralistes — et elle y est poussée par les USA devant désormais composer avec le Marché commun, et voulant en outre, avec l'aide de l'influence anglaise, contrebalancer le prétendu « axe franco-allemand », qui constitue un obstacle à leur leadership atlantique. Mais cette situation a également fait bouger les Européens du continent. On comprend parfaitement qu'ait percé — par opposition à cette politique anglo-américaine, — la tendance à étendre la Confédération des Six aux secteurs de la politique étrangère et de la défense, afin de réserver à l'initiative européenne les problèmes de la politique extérieure et de la défense de l'Europe occidentale. La faiblesse qui avait obligé les Européens à accepter le protectorat américain a été surmontée, ou est en train de l'être, et ils pourraient désormais exercer de plein droit, en hommes libres, leurs responsabilités. Et il est naturel que cette tendance soit personnalisée dans le fier général de Gaulle.

C'est ainsi que l'Europe des Six est arrivée au seuil de la Confédération politique, au-delà de laquelle on ne peut plus faire qu'un pas en avant, le pas résolutif de la fondation des Etats-Unis d'Europe. Voilà une conséquence paradoxale de tout cela, qui a rendu incompréhensible pour beaucoup la phase actuelle du processus d'unification de l'Europe: les « européens » traditionnels sont restés sans une politique. Ils ne peuvent faire un pas en avant vers la fédération parce que l'on ne peut pas, à la fois, se battre pour le pouvoir de diriger la politique étrangère, mili-

taire et économique de son propre Etat — comme ils le font — et céder ces mêmes pouvoirs à l'Europe. Et ne pouvant faire ce pas en avant, ils ne peuvent même pas opposer à la politique du général — qui compléterait la construction de la Confédération européenne — une autre politique. Ce qui explique le fait, autrement inexplicable, de leur opposition au général de Gaulle (qu'ils ne comprennent pas, parce qu'ils ne comprennent même pas que de toute façon le protectorat américain sur l'Europe s'est affaibli) sans lui opposer une politique européenne qui leur soit propre.

Mais tout ceci n'est qu'une faible répercussion — faible à cause du milieu où elle se manifeste: une classe politique incertaine, débile et en réalité impuissante — d'un grave paradoxe qui frappe en profondeur l'Europe d'aujourd'hui. L'Europe a besoin d'une véritable unité et elle est prête à la recevoir. Mais il n'existe encore aucune force politique capable d'obtenir la reconnaissance du pouvoir constituant du peuple européen, moyen indispensable pour la fondation des Etats-Unis d'Europe. La classe politique actuelle, entraînée par le général de Gaulle, peut au maximum porter l'Europe jusqu'à la confédération politique, mais la fragilité des confédérations, leur impossibilité de durer au-delà du temps, bref, de la convergence des intérêts des Etats membres, est une loi de l'histoire. Comme c'est un fait de l'histoire que le temps qui reste aux Européens pour se reprendre vraiment est court. Le système mondial des Etats se développe rapidement, et ses inévitables protagonistes sont déjà, et le seront toujours plus, jusqu'à l'avènement de la Fédération mondiale, les grands Etats continentaux.

Le grave paradoxe de l'Europe d'aujourd'hui est en substance — comme l'a dit le général de Gaulle lui-même et comme tous devraient avoir l'honnêteté de le reconnaître — que le « fédérateur » fait défaut. Et il est pénible de constater que là où devrait se trouver la responsabilité historique pour le constituer, la conscience même de cette tâche manque presque totalement. Il y aurait un fédérateur si les fédéralistes constituaient un front compact, sans brèches, sur l'unique position politique qui pourrait en même temps réaliser l'unité politique des fédéralistes et la force de choc décisive: le « non » aux Etats nationaux qui divisent l'Europe, et l'exigence de la reconnaissance du pouvoir constituant du peuple européen. L'opinion publique, favorable à l'Europe, reconnaîtrait dans le fédéralisme son avant-garde politique. Les partis, de moins en moins populaires parce que liés aux pouvoirs en déclin des Etats, ne pourraient pas résister à une offensive de ce genre. Et il serait facile de la déchaîner. Il suffirait d'avoir, dans un nombre suffisant de villes un groupe fédéraliste capable d'organiser ses conci-

toyens, autour de la revendication du pouvoir constituant du peuple européen. Cette politique, menée dans peu de villes, ne servirait à rien; menée dans de nombreuses villes, elle déchaînerait une force immense, parce qu'elle mobiliserait l'opinion publique en lui donnant la conscience, la dignité et la force de «peuple européen».

C'est donc l'écart entre le petit nombre de villes dans lesquelles des groupes fédéralistes de ce genre existent déjà, et le grand nombre qui serait nécessaire, qui doit être comblé afin de constituer le « fédérateur ». Mais la majeure partie des dirigeants fédéralistes ne s'occupe pas de ce problème. Ils perdent leur temps à tenter de convaincre les dirigeants des partis de faire leur la revendication de la constituante, ou à découvrir des objectifs intermédiaires inexistantes entre la confédération et la fédération. Il est certain que cet écart ne sera pas comblé si le gros des fédéralistes suit ces dirigeants. Et il est également certain qu'aucune autre organisation, en dehors du fédéralisme, ne constituera le « fédérateur » dans le laps de temps qui sépare cette occasion perdue de la prochaine. Mais il ne faut rien laisser sans l'avoir tenté; il faut tendre tous nos efforts afin d'être, la prochaine fois, finalement à la hauteur de nos responsabilités de fédéralistes et d'Européens. C'est pourquoi nous proposons au M.F.E., et à toutes les organisations fédéralistes, une politique pour constituer, dans un délai raisonnable, le « fédérateur », et nous nous battons de toutes nos forces pour l'obtenir.

#### *Autonomie fédéraliste*

La grande vague de la révolution technologique et industrielle est en train d'aboutir à l'unification de la civilisation au niveau mondial, ayant provoqué et provoquant une augmentation toujours plus grande de l'interdépendance en extension de l'action humaine dans le domaine économique, social, scientifique et culturel. Il est vrai qu'un grand nombre d'hommes, dans les zones sous-développées du monde, vit encore la première phase du processus, celle qui, avec la croissance en profondeur de l'interdépendance de l'action humaine, tend à résoudre et à éliminer les conflits entre les diverses classes sociales dans chaque Etat. Mais déjà se pose aux zones les plus développées, et se profile pour toutes les autres, la phase de la croissance en extension de l'interdépendance de l'action humaine, à laquelle correspond, à la place de l'unification sociale au sein des Etats en particulier, l'unification sociale et politique des grands espaces continentiels d'abord, puis de l'humanité tout entière. Alors qu'ils touchent au but de l'élimination des conflits sociaux entre classes et rangs, les hommes — et spécialement ceux des régions les plus

développées économiquement et socialement — ont ainsi devant eux, dans la réalité et dans leur conscience, cet autre but grandiose qu'est l'élimination des conflits armés entre les Etats.

Mais en contre-partie de la tendance à l'unification mondiale de la civilisation, existe encore aujourd'hui la division politique de l'humanité découlant du principe de la souveraineté absolue des Etats. Cela signifie que nous vivons encore dans un régime d'anarchie internationale, dans lequel les Etats se trouvent opposés les uns aux autres, toujours prêts à résoudre par la force les controverses internationales. En particulier, l'actuel régime d'anarchie internationale se fonde sur un équilibre bipolaire de pouvoir entre deux Etats géants, les U.S.A. et l'U.R.S.S., opposés l'un à l'autre partout dans le monde. Il s'agit d'un équilibre de pouvoir fortement tendu, constamment caractérisé par des déplacements alternatifs de pouvoir et par des guerres locales, et dans lequel chacune des deux puissances mondiales doit faire front à un nombre infini de responsabilités militaires, politiques et économiques dans chaque partie de l'échiquier politique mondial. Le danger de ce belliqueux équilibre bipolaire devient toujours plus grand au fur et à mesure que la bipolarisation s'atténue, en raison de l'impossibilité des deux puissances mondiales de soutenir longtemps l'immense poids de leurs responsabilités, sans que se forme une alternative efficace. Dans cette situation, la majeure partie des hommes se trouve aujourd'hui groupée dans les rangs de l'un ou de l'autre bloc. Le réflexe idéologique de cet état de fait se manifeste dans l'opposition des deux principes politiques, le communisme et la démocratie occidentale, qui enchaînent et subjuguent la conscience et la loyauté des hommes. Avec les hommes, même la plus grande partie des ressources productives et des nouveaux et grandioses procédés techniques est aujourd'hui en fonction du conflit de pouvoir militaire et idéologique qui domine le monde. Ainsi les hommes ne peuvent pas prendre pleine conscience du processus d'unification de la civilisation mondiale, qui se vérifie par delà l'opposition idéologique — par conséquent en grande partie fautive — entre communisme et démocratie, et qui les orienterait vers une paix mondiale stable. Et les grandes ressources économiques et techniques des zones les plus riches du monde, emprisonnées elles aussi par l'opposition bipolaire de pouvoir, ne peuvent pas être mises généreusement à la disposition des zones sous-développées, dans toute la mesure où cela serait possible.

Dans ce cadre, l'Europe est le champ qui contribue le plus à provoquer tension et désordre sur le plan international. Il s'agit, en effet, de la zone de beaucoup la plus puissante, économiquement et socialement, de toutes celles qui ne sont pas intégrées

institutionnellement dans l'un des deux Etats géants, mais qui est toutefois maintenue dans l'impuissance et l'irresponsabilité par sa division politique en Etats nationaux et souverains. La conjonction de sa puissance économique et sociale — qui n'a rien ou très peu à envier à celle des U.S.A. et de l'U.R.S.S. — et de son impuissance politique font de l'Europe le champ déterminant dans l'équilibre bipolaire de pouvoir, et par conséquent celle qui provoque en majeure partie la tension internationale. Evidente donc la *grande oeuvre que les Européens peuvent réaliser dans cette situation, en accomplissant l'unification fédérale de l'Europe*. La fédération européenne transformerait la zone la plus irresponsable et qui crée le plus de désordres en zone d'ordre et de responsabilité; elle rendrait stable et renforcerait grandement la puissance économique et sociale de l'Europe, en donnant le cadre politico-institutionnel à l'unité de fait européenne qui existe aujourd'hui dans le domaine économique; elle déchargerait forcément les U.S.A. et l'U.R.S.S. d'une grande partie de leurs immenses responsabilités militaires, politiques et économiques. De cette façon, elle libérerait grandement les énergies morales des hommes et les ressources productives et technologiques des chaînes de l'opposition idéologique entre démocratie et communisme, en rendant ces énergies disponibles pour aider les pays sous-développés et instaurer une paix mondiale stable; elle donnerait, enfin, un grand exemple de fédération continentale aux pays sous-développés et ex-colonisés, qui semblent s'acheminer vers le nationalisme. Bref, elle ouvrirait à l'humanité une nouvelle phase historique dans laquelle la grande alternative politique — en accord avec le processus d'unification mondiale de la civilisation dû à la croissance en extension de l'interdépendance de l'action humaine — devient celle entre la fédération mondiale et le maintien de la souveraineté absolue des Etats. *Mais pour atteindre ce grand but — pour ouvrir l'ère mondiale de l'alternative fédéralisme-nationalisme — l'Europe doit savoir d'abord imposer cette alternative chez elle, contre les alternatives traditionnelles appartenant à une phase historique désormais dépassée.*

*En réalité, en Europe les tendances à l'unité sont très fortes, spécialement sous l'angle économique et social.* Après la seconde guerre mondiale les Etats nationaux européens — dont le système politique, peu de temps auparavant encore, dominait le monde — se trouvèrent faibles et petits en face des deux puissances géantes et succombèrent à la bipolarisation mondiale du pouvoir. Les pays de l'Europe occidentale, insérés dans la sphère d'influence américaine et protégés par les armes et la politique extérieure de l'Amérique, perdirent en fait leur souveraineté. Sur la base d'une telle éclipse de fait des souverainetés

nationales, l'économie européenne put peu à peu rompre, dans certaines limites, les barrières nationales et arriver à la libéralisation européenne des échanges. Les Communautés européennes, improprement appelées ainsi, de la C.E.C.A. à la C.E.E., formèrent la superstructure juridique et technique de cette libéralisation. On en est ainsi arrivé, dans l'Europe des Six, à une vraie confédération de fait dans le domaine économique. Cette situation a permis à l'Europe des Six d'augmenter grandement sa puissance économique; et cela juste au moment où les U.S.A. manifestaient les premiers symptômes — de plus en plus prononcés par la suite — de l'impossibilité de faire front à toutes leurs responsabilités militaires, politiques et économiques dans le monde. La plus grande puissance économique et sociale des Six et l'impossibilité des Américains de continuer à maintenir leurs engagements mondiaux, pousse toujours plus l'Europe occidentale à élargir l'unité confédérale du seul domaine économique au domaine politique (de la défense et de la politique extérieure). Cette tendance est aujourd'hui mise en avant surtout par le général de Gaulle, mais elle ne peut aller au-delà de la confédération, c'est-à-dire de la convergence des politiques extérieures des Etats — convergence qui dure tant que dure la convergence temporaire et fragile des intérêts des Etats eux-mêmes. D'autre part, ceux qui combattent de Gaulle en se réclamant des Communautés n'offrent pas et ne peuvent pas offrir une alternative réelle. Ils prennent ces Communautés — ces superstructures juridiques et techniques de l'unité confédérale économique de fait — pour un moment créateur et autonome de l'unification européenne; et, sur la base de cette fausse conception, ils craignent paradoxalement le fait qu'une partie au moins de la défense et de la politique extérieure de l'Europe passe de la lointaine Amérique du Nord à la proche Europe confédérale. En réalité, l'Europe des Communautés signifie aujourd'hui la confédération limitée au secteur économique, avec la couverture du protectorat américain, l'Europe des Etats la possible confédération politique. *Et ces deux institutions que l'histoire a produites et met aujourd'hui spontanément en face des Européens, les Etats et les Communautés (qui, en vérité, politiquement, sont une seule institution, car les Communautés ne sont que des organes des divers Etats, dépendant de ceux-ci), sont incapables de conduire à la réelle unité politique: la fédération.*

Du reste, cette incapacité n'est pas difficile à comprendre. La fédération européenne signifierait une très forte diminution du pouvoir des Etats qui en deviendraient les membres: la défense, la politique extérieure, les critères fondamentaux de la politique économique seraient assignés au pouvoir fédéral et les Etats membres (les actuels Etats nationaux) verraient diminuée

d'une manière très forte leur souveraineté — bien que celle-ci, en grande partie, ne puisse aujourd'hui être que nominale. On ne peut demander aux gouvernements nationaux, aux classes politiques nationales, de renoncer à une partie substantielle de leur pouvoir; on ne peut demander aux partis nationaux, qui sont tels en tant qu'ils luttent pour les pouvoirs nationaux, de réduire substantiellement ces pouvoirs. Les gouvernements nationaux, et les formations engagées dans les luttes politiques nationales, sont structurellement incapables d'abattre les souverainetés nationales. Au contraire, par leur seule existence, ils sont le soutien réel des souverainetés nationales; ils sont les piliers qui soutiennent la force d'inertie des pouvoirs nationaux souverains. C'est la raison pour laquelle *la fondation de la fédération européenne ne peut être le résultat d'une politique graduelle des Etats: elle est le résultat d'un bond révolutionnaire qui impose aux Etats l'abandon d'une grande partie de leur souveraineté.*

*Les Fédéralistes doivent savoir constituer la force capable de produire ce bond révolutionnaire.* C'est pourquoi leur ligne d'action consiste à créer une grande force autonome, qui puisse en premier lieu imposer l'alternative entre fédération européenne et maintien de la souveraineté absolue des Etats nationaux comme l'alternative fondamentale en Europe, et qui puisse enfin gagner la bataille finale de la conquête de la constitution fédérale. La seule voie que les fédéralistes peuvent suivre est celle de l'opposition permanente de communauté. *Les fédéralistes doivent être autonomes.* Chaque fois qu'ils se limitent à agir en conseillers des politiques extérieures nationales, chaque fois qu'ils se limitent à agir en groupe de pression sur les gouvernements nationaux, ou même quand ils entendent former un parti politique qui participe aux élections nationales, ils s'insèrent dans le cadre de la politique nationale, et donc la servent. Au lieu de lutter contre la souveraineté absolue des Etats, ils donnent une couverture idéologique européenne au maintien de cette souveraineté. En effet, tant que les Européens pourront penser que les Etats sont en mesure de faire l'unité politique de l'Europe — même par la faute des fédéralistes qui agissent en conseillers, ou qui forment un groupe de pression ou un parti national, et qui prouvent ainsi leur confiance dans les gouvernements nationaux — ils ne pourront être en état de soutenir une grande force autonome fédéraliste. *Les fédéralistes doivent maintenir constamment et indomptablement l'opposition de communauté aux Etats.* Ils doivent mener une opposition permanente non seulement aux gouvernements des Etats nationaux, car alors cela voudrait dire qu'ils pourraient soutenir un autre gouvernement; non seulement au régime des Etats nationaux, car

alors cela signifierait qu'ils pourraient soutenir un autre régime; mais aux Etats nationaux eux-mêmes en tant que communautés politiques primaires.

Bien sûr cette position d'autonomie et d'opposition permanente de communauté est la plus difficile à maintenir. Elle ne concède rien à ceux qui ont besoin de demeurer près des pouvoirs existants (presque d'en sentir la tiédeur) pour donner un sens à leur propre action politique; elle exige une très forte et continuelle concentration de la pensée et de la volonté. Elle n'offre pas de possibilité de succès immédiat ou même à brève échéance; elle ne porte pas à une force vraiment consistante, et donc à des résultats importants dans la perspective du but final de la fondation fédérale, ni en une semaine, ni en un mois, ni en un an, ni en quelques années. Il s'agit d'une perspective à longue échéance, qui se fera d'autant plus visible et effective que les fédéralistes sauront accroître leur force. Car, pour former ce que de Gaulle a appelé le « Fédérateur », les fédéralistes doivent savoir construire une forte, puissante et unitaire *avant-garde du peuple européen.* De cette manière seule les Européens qui sont favorables à l'unification politique de l'Europe par intérêt et par conviction, mais qui sont déviés par le faux « euro-péisme » des Etats et des européistes opportunistes, pourront trouver la voie pour mener la lutte contre la souveraineté absolue des Etats et pour la *fondation fédérale.* Il s'agit de construire avec ténacité, mois après mois, année après année, cette force unitaire et autonome (l'avant-garde du peuple européen) sans jamais tomber dans les flatteries illusoire des pouvoirs existants, qui portent à la suggestion et au groupe de pression, sans tomber, donc, dans l'opportunisme national.

#### *L'action-cadre pour le fédéralisme européen*

*Notes introductives.* — Ce projet a été rédigé en équipe par un groupe d'amis du courant dit d'« autonomie fédéraliste » comme suite aux conclusions de la réunion internationale de Bâle du 29 avril. Nous voulons donner à ce texte le maximum de diffusion possible de sorte que la plus grande partie des fédéralistes et des sympathisants soit mise au courant de nos propositions, puisse les discuter et éventuellement se rendre disponible au moment où le projet sera définitif et où l'action proposée pourra démarrer. Une seconde réunion internationale, pour l'examen en équipe de ce texte, est prévue pour fin septembre à Bâle.

*Préliminaires.* — La première tâche des fédéralistes, dans la situation actuelle de l'Europe et des organisations fédéralis-

tes, est de donner naissance à une *force politique autonome*, une force politique qui impose l'alternative entre la fédération et les Etats nationaux comme centre de la lutte politique en Europe.

Cette force politique peut être formée, puisque il en existe les bases effectives dans la situation de l'Europe: l'éclipse des souverainetés nationales, l'unité confédérale de fait de l'Europe et leur reflet dans la conscience des Européens.

En conséquence, il existe un large secteur d'« *européisme* » *organisé*, c'est à dire d'hommes qui se consacrent déjà à l'unité de l'Europe, mais qui sont pour l'instant divisés en maintes et faibles organisations européennes se proposant simplement des buts de suggestion et de pression. Il existe en plus un secteur, encore plus large, d'« *européisme* » *organisable*, c'est-à-dire d'hommes virtuellement disponibles pour la lutte pour l'Europe, mais qui n'entrent même pas dans les organisations européennes parce qu'ils en constatent la profonde faiblesse, ou qu'ils n'ont pas encore compris toute la signification éthico-politique de la lutte pour l'Europe. Il s'agit d'organiser, d'unir tous ces hommes déjà engagés ou virtuellement disponibles pour la lutte pour l'Europe sous le signe d'une opposition de régime et de communauté courageuse et de plus en plus puissante.

Au fur et à mesure que se développera ce processus d'unification de l'« *européisme* » *organisé et organisable*, et par conséquent qu'augmentera la force des fédéralistes, il se créera une vraie et puissante *avant-garde du peuple européen*. L'« *européisme* » *diffus*, constitué par la grande majorité des Européens qui, par intérêt et par conviction, sont favorables à l'Europe, mais nécessitant d'un guide qui les rende conscients de la portée politique de l'unification de l'Europe, trouvera ainsi ce guide dans la force toujours plus grande des fédéralistes. On pourra alors mener une lutte effective contre les Etats nationaux et, à l'occasion d'une crise de pouvoir, imposer la constitution de la Fédération européenne.

Pour former une telle force politique autonome, il faut entreprendre et développer une *action-cadre*. La situation de celui qui veut lutter pour la Fédération européenne, est, en effet, exceptionnelle et très difficile. Il ne s'agit pas simplement de créer une nouvelle force politique qui entre dans la lutte pour un pouvoir existant et donc dans un cadre déjà établi de lutte politique, comme c'est le cas pour les nouveaux partis au sein d'un Etat. Pour les fédéralistes il s'agit en plus de *créer un nouveau cadre de lutte politique*, un cadre européen fondé sur l'alternative Fédération-Etats nationaux. C'est pourquoi l'action des fédéralistes doit être une action qui — tout en développant leur force unitaire et leur crédit dans l'opinion publique européenne

— fasse de l'alternative entre la Fédération et les Etats nationaux le cadre le plus important de la lutte politique en Europe.

La nature extrêmement difficile de l'action fédéraliste, qui se manifeste surtout au début (quand il s'agit de fonder une force dans un cadre de lutte politique qui n'existe pas encore, et donc sans la possibilité d'obtenir rapidement de grands résultats), demande une grande concentration de la volonté et de la moralité. Pour cette raison, très importante est la *diffusion de la culture politique fédéraliste*, qui mette en évidence l'inconsistance des idéologies politiques traditionnelles et qui indique clairement dans le fédéralisme la vraie solution pour atteindre les valeurs éthico-politiques que la nouvelle situation mondiale et européenne fait sourdre dans la conscience des hommes. La force de la culture pourra recruter ces énergies morales qui n'ont pas besoin du succès immédiat ou du pouvoir déjà existant pour se consacrer à une action politique. C'est pourquoi, l'action-cadre que nous proposons doit être intégrée dans un grand effort de diffusion de la culture politique fédéraliste.

Si l'action que nous avons projetée peut effectivement, une fois réalisée, *unifier les énergies virtuelles* « *européennes* », elle aura été l'action exacte: les fédéralistes disposeront vraiment d'une force politique européenne réelle, et donc d'autonomie effective, et pourront — avec les instruments qui seront dictés par les circonstances — conquérir le succès final.

*L'action-cadre: ses caractéristiques fondamentales.* — Le type d'action le plus simple qui permette à certains hommes (les fédéralistes) de découvrir d'autres hommes, possédant des caractéristiques déterminées, et de les compter (l'« *européisme* » *organisable*) est celui qui consiste à *recueillir des adhésions signées sous un document qui identifie clairement et sans équivoque la position à laquelle on adhère*.

Nous proposons donc, pour l'élargissement de la base européenne du fédéralisme organisé, une *action pour recueillir des signatures, pour recenser le peuple européen, c'est à dire pour atteindre la majorité favorable aux Etats-Unis d'Europe*. La campagne pour les signatures, pour laquelle on peut prévoir une durée de dix ans, devra démarrer avec le maximum des énergies disponibles dans toute l'Europe, sans jamais s'arrêter, croissant continuellement et ayant effectivement pour but d'atteindre une majorité pour la Fédération.

La campagne de signatures devra donc se dérouler dans les villes où existent des groupes fédéralistes déjà consistants ayant un passé de lutte derrière eux, mais aussi dans les villes où existent des groupes faibles ou des individus isolés.

Là où les groupes ont une tradition, une certaine disponibi-

lité d'argent, des cadres politiquement efficaces, etc., la campagne de signatures devra débuter par des *manifestations publiques*: une invitation publiquement adressée à toute la ville pour qu'elle adhère, avec stands aux coins des rues et des places, hauts-parleurs, distribution de tracts, etc. (Une manifestation publique de ce genre — dans une ville moyenne de 100.000 habitants — ne pourra pas durer plus de deux ou trois jours. En outre, si elle engageait une centaine de militants fédéralistes et de sympathisants occasionnels — qui dans ces manifestations publiques ne manquent jamais — elle pourrait fournir au moins six ou sept mille signatures et environ 3200 N.F. de contribution de la part des citoyens signataires).

Dans les villes où les groupes sont faibles, parce que récemment constitués, avec des cadres encore inexperts et peu d'argent, l'action devra démarrer à un niveau pour ainsi dire semi-public. On recueillera les signatures non pas publiquement sur les places, mais dans des milieux où le groupe fédéraliste est connu.

Ces milieux pourront être ceux des étudiants, des maisons des Syndicats, des lieux de travail, etc. Cette première phase pourra être suivie par d'autres. A mesure que s'élargira la sphère d'influence, un nombre de personnes toujours plus grand se trouvera mis au courant de l'existence d'une alternative fédéraliste, et peu à peu on pourra effectuer dans ces villes une campagne de signatures en public, avec une vraie agitation sur la voie publique.

Dans les villes où le fédéralisme est représenté par un ou plusieurs individus isolés, ceux-ci devront commencer par recueillir les signatures de leurs amis et connaissances, en invitant les signataires à recueillir d'autres signatures, et en cherchant en même temps à encadrer, éventuellement en un vrai groupe de base organisé (la section), les amis dont ils ont obtenu la signature. Ayant ainsi réussi à constituer un groupe « faible », ils pourront passer au stade suivant.

La campagne de signatures, menée ainsi en grand style et avec un succès numérique évident depuis le début dans les villes « fortes », mais entreprise même dans les villes « faibles » et par des individus isolés, *placera ces derniers sous le signe des forts, facilitera leur travail et les stimulera à préparer des situations les mettant à même de mener jusque dans leurs villes une campagne publique de signatures.*

Comme conclusion à ce premier point, nous voudrions simplement attirer l'attention de tous sur une condition préalable que nous avons tous jugée indispensable: *pour que l'action ait du succès elle doit partir de bases européennes réelles.*

Les militants fédéralistes qui recueillent des signatures à

Lyon doivent avoir la certitude et la conscience que d'autres fédéralistes opèrent en même temps à Milan comme à Paris, à Bruxelles comme à Munich, à Turin comme à Strasbourg.

Peu importe si au début dans certaines villes (même importantes) le départ n'est que de faible envergure, avec un petit nombre d'individus seulement pour recueillir des signatures parmi les collègues de bureau ou à l'Université. Dans très peu de villes seulement (dans celles qui pourront démarrer par des manifestations publiques), cette action sera l'expression d'une force réduite, mais déjà existante. Dans l'immense majorité des villes la campagne de signatures *représente l'action pour constituer une force, pour compter les amis, pour en découvrir de nouveaux, avec lesquels constituer des groupes organisés.*

*Fiches pour l'adhésion - qualification.* — Tout choix politique est un choix qui divise, et il devra donc y avoir une base sur laquelle effectuer ce choix. D'autre part, l'idée même qui est à la base de la « campagne de signatures » (campagne pour une majorité pour les Etats-Unis d'Europe) prévoit justement une majorité et une minorité (l'une favorable et l'autre contraire à l'unification) et donc une division.

Le document que le citoyen européen sera invité à signer devra donc contenir une phrase, clairement compréhensible, dans laquelle soit résumé le désir d'unifier l'Europe, et précisée la responsabilité de ceux qui la maintiennent divisée. En outre, le citoyen sera invité, en signant, à verser une somme (dont le montant sera fixé plus tard) correspondant aux frais, évalués approximativement, qui incombent à l'organisation pour sa signature.

Voici la base du texte:

— Vu que les Etats nationaux et les classes politiques qui les gouvernent maintiennent l'Europe divisée, et ne permettent pas aux citoyens européens de prendre conscience de l'unité européenne de fait à laquelle manque, pour être complète, la seule, mais fondamentale et indispensable *unité politique*:

Je déclare me considérer dès maintenant citoyen des Etats-Unis d'Europe.

Je signe donc ce document que l'on me soumet (ou bien: Je mets donc ma signature dans le volume « X » pag. « Y » du *Livre des Citoyens Européens*).

Je paie la taxe de « X » francs (min. 0,50 N.F.) car j'ai conscience que cette action, pour pouvoir continuer, doit être soutenue par les citoyens européens eux-mêmes.

En ce qui concerne les modalités pour la collecte des signatures deux propositions ont été faites:

— Faire signer sur une fiche composée de quatre coupons, dont l'un est remis au citoyen, un second (signé) conservé dans les archives de la ville, un autre aux archives régionales, et un enfin aux archives centrales européennes.

— Faire signer sur un *Livre des Citoyens Européens* conçu dans cette intention, et qui serait donné à chaque ville en nombre suffisant pour classer *tous* les citoyens européens de la ville. Dans ce livre sont également prévus quatre coupons à répartir selon le procédé employé pour les fiches.

*Organisation de la collecte des signatures.* — Le plan de la campagne de signatures doit être préparé en vue du succès final. C'est à dire qu'il faut élaborer un plan qui ne nous mette pas en difficulté — au point de vue technique — le jour où nous disposerons de 80 à 90 millions de signatures.

Cela ne veut pas dire que dès le début on devra imprimer 80 à 90 millions de fiches ou 80 à 90 mille volumes (mille signatures par volume) du Livre des citoyens. Il faudra cependant mettre sur pied un plan qui prévoie mois par mois, année par année, l'impression de nouvelles fiches ou de nouveaux volumes et leur enregistrement successif aux archives de façon ordonnée et simple.

Pour ce qui est de l'enregistrement des signatures aux archives au niveau local on devra étudier des divisions, surtout dans les grandes villes, en unités territoriales n'excédant pas 50.000 habitants, de façon que la mise aux archives, soit extrêmement simple. Dans chaque ville, surtout dans un second temps, quand on pourra recueillir les signatures en faisant du porte à porte (c'est-à-dire par un dialogue direct entre fédéralistes et citoyens), chaque unité territoriale deviendra dans une certaine mesure autonome, quoique restant dans le cadre de l'action fédéraliste de la ville, et pourra s'adonner parallèlement à l'action initiale, conduite jusqu'à saturation de la zone, à des actions d'agitation publique, de débat culturel, etc.

Dans les chefs-lieux des régions on devra également constituer des archives régionales, surtout pour ne pas perdre le cadre dans la région, coordonner les initiatives de la ville et intervenir particulièrement quand, dans une ville, pour une cause accidentelle (comme par exemple le transfert d'un militant particulièrement actif), un bon départ qui a permis de recueillir quelques centaines ou milliers de signatures se bloque et risque d'anuler tout le travail précédemment accompli.

Pour le financement nous comptons:

a) *pour le début*: sur l'autofinancement des militants fédéralistes qui lancent l'action et la paient;

b) *pour la phase suivante*: sur les fonds recueillis par les premiers citoyens signataires qui sont automatiquement engagés à garantir la poursuite de l'action;

c) *pour la phase finale*: outre les fonds provenant de a) et b), également sur des appuis extérieurs qui ne manqueront pas et seront certainement consistants quand il apparaîtra que nous avons choisi la bonne voie et que les fédéralistes ont assez de volonté et de force morale pour la suivre jusqu'au bout.

*Symbolisation.* — Quelques amis ont demandé que, vu le nouveau cadre historico-politique dans lequel s'insère cette action (un cadre où le vieil « européisme », de caractère presque exclusivement philo-atlantique et anti-soviétique, est remplacé par le fédéralisme considéré comme une réponse au défi de l'histoire pour une victoire réelle et définitive de la *paix* dans le monde), soit changée même la symbolisation traditionnelle du fédéralisme européen.

En particulier, sur la fiche, au lieu d'imprimer le vieux symbole « E », on a suggéré d'inventer quelque nouveau symbole qui rappelle justement à la mémoire des citoyens la nouvelle conception du fédéralisme qui s'adresse instrumentalement à l'Europe, mais qui se propose comme fin le fédéralisme de l'humanité entière.

Quoi qu'il en soit, le problème du fédéralisme se posant à nous avec un caractère immédiat et dramatique en Europe, et le vieux symbole « E » représentant un ensemble sans aucun doute positif de luttes et de traditions, nous avons pensé le conserver, laissant aux développements ultérieurs de l'action et de la discussion le soin de faire naître les nouveaux symboles qu'il s'avèrera nécessaire d'adopter.

*Renouvellement de l'action.* — La campagne de signatures avec manifestations publiques, ne pouvant durer plus de deux ou trois jours risque, surtout dans les villes « fortes » (celles où, dès le début, les signatures sont recueillies en public) de saturer presque immédiatement la disponibilité « d'européisme ». Cela empêcherait de revenir une seconde fois sur la place publique dans les villes « fortes », car il n'est pas possible de faire signer deux fois le même document.

Ce serait grave car cela ôterait aux fédéralistes un instrument très valable de pression: l'agitation publique.

Nous avons donc pensé revenir sur la place publique périodiquement dans les villes initialement fortes et aussi dans les autres (puisque il est nécessaire, afin que l'action n'échoue pas dès le début, que même les villes faibles au début, deviennent fortes) en demandant aux citoyens qui ont déjà signé leur enga-

gement de caractère général pour les Etats-Unis d'Europe, une prise de position sur un problème spécifique qui s'impose par sa gravité à l'attention de l'opinion publique tout entière, et qui démontre d'une manière flagrante l'incapacité des Etats nationaux à tenir leurs positions. Nous demanderons aux citoyens qui ont déjà signé (sans refuser l'adhésion même de ceux qui n'avaient jamais signé):

« Vous qui avez adhéré à l'idée des Etats-Unis d'Europe, vous êtes invités à l'occasion de tel fait à protester contre l'incapacité des Etats nationaux et des hommes qui les gouvernent à résoudre ce très grave problème ».

*Rapports entre action et diffusion de la culture politique fédéraliste.* — Nous nous proposons, par cette action, de former une grande force politique, mais nous devons partir d'un niveau de pouvoir très faible; par conséquent nos premiers pas, tant que nous n'aurons pas atteint un premier degré de pouvoir qui puisse être visible, seront pénibles et très difficiles. Mais si nous ne pouvons pas encore lutter dans un sens pleinement politique, c'est-à-dire pour obtenir immédiatement la fédération, nous pourrons cependant lutter pleinement sous l'angle de la culture, en diffusant de toutes nos forces notre culture politique. Ainsi, nous pourrons démasquer toutes les vieilles alternatives telles que démocratie-communisme, socialisme-libéralisme, etc. — qui enchaînent les Européens sur le mauvais chemin des Etats nationaux. De la sorte nous pourrons faire nôtres toutes ces énergies morales qui n'ont pas besoin du succès immédiat pour se consacrer à une politique.

C'est pourquoi les centres qui mènent la campagne de signatures devront être — ou devenir — en même temps des *cercles de culture et d'agitation publique*.

*Cercle de culture* pour démystifier au niveau culturel les idéologies qui justifient l'existence des Etats nationaux, des partis, des vieilles divisions dépassées par l'histoire; pour contester aux nationalistes, aux socialistes, aux libéraux, à tous les groupements politiques ou culturels qui vivent grâce à la division de l'Europe en Etats nationaux, le droit de se présenter à l'opinion publique comme les dépositaires des idées qui doivent faire avancer le monde, en le renouvelant et en l'améliorant.

*Cercle d'agitation publique* pour soumettre continuellement au test de l'opinion publique nos jugements, nos prises de position, en illustrant nos thèses par des débats, des conférences publiques et par tous les autres moyens de la propagande politique; pour établir et mener la protestation et la lutte contre la souveraineté absolue des Etats nationaux.

Pour la diffusion de notre culture politique, outre la revue

« *Le Fédéraliste* » et les « *Informations du Fédéraliste* », on va préparer peu à peu, et suivant les disponibilités financières, un nombre important (une cinquantaine) d'*opuscules de culture politique*, de 8 à 10 pages chacun, en français, en allemand et en italien. Une première partie est destinée à la critique des vieilles idéologies traditionnelles — le nationalisme en premier lieu, mais aussi le socialisme, la démocratie, le libéralisme — qui ne permettent pas aux Européens de regarder en face les réalités actuelles. Une seconde partie est destinée à illustrer la crise des Etats, des partis, des syndicats, de la moralité politique et publique dans les Etats nationaux; à expliquer le profond processus de dépolitisation en cours aujourd'hui dans les Etats européens. Une autre partie est destinée à montrer la situation mondiale de pouvoir et la situation de pouvoir européenne, à indiquer les grandes tâches que l'homme doit affronter aujourd'hui, et la façon dont les Européens peuvent contribuer — peut-être de façon décisive — à y répondre. Une dernière partie est destinée à fournir le cadre stratégique général-politique et de la technique de l'organisation — de la lutte des fédéralistes pour les Etats-Unis d'Europe, en montrant la nécessité de l'autonomie et de l'opposition permanente de communauté pour former le « fédérateur » de l'Europe.

*Qui mènera l'action?* — Jusqu'à présent nous avons parlé de *fédéralistes* sans préciser, parmi les nombreuses organisations qui existent en Europe, leurs organisations respectives.

Celui qui lit ces lignes sait de toute façon que nous appartenons au *Mouvement Fédéraliste Européen*, l'organisation dans laquelle nous avons accompli et accomplissons nos choix et menons notre combat. Au M.F.E. donc — qui est en train de chercher à travers le débat à découvrir ce qu'il est et ce qu'il doit faire — nous proposons cette action comme réponse des « autonomistes » au problème du « quoi faire? ».

Mais nous pensons que la proposition s'adresse aussi aux autres organisations européennes et fédéralistes, à tous leurs groupes de base et à tous leurs militants, et aussi à tous les individus isolés qui — bien que non encadrés dans des organisations fédéralistes — considèrent la lutte pour la fédération européenne comme étant digne d'un engagement plus que verbal.

Pour commencer, après la discussion à la réunion des autonomistes prévue pour fin septembre à Bâle, ce projet sera donc présenté au Comité Central du M.F.E.; mais dès maintenant tous les amis qui, à la lecture de ces pages, ont trouvé les propositions qu'elles contiennent dignes d'attention, sont invités à se mettre en contact avec nous et à solliciter une invitation pour la réunion de Bâle.

## PROJET D'ACTION-CADRE POUR LE M.F.E. (\*)

### *Le problème qu'on tâche de résoudre*

Si l'on réfléchit à la situation actuelle du M.F.E., au nombre et à la vitalité de ses sections, on constate qu'une des causes qui le rendent incertain et qui en empêchent le développement consiste en ce que chaque section, quand elle essaie d'acquérir une certaine influence dans la ville où elle opère, n'atteint jamais des résultats suffisamment satisfaisants et, par la suite, retombe dans l'immobilisme et dans l'isolement après une période plus ou moins longue d'activisme. C'est un phénomène qui s'est vérifié toujours et partout. Les sections du M.F.E. se réveillent quand, par hasard, un homme de bonne volonté les ranime. Cet homme de bonne volonté en réveille d'autres, beaucoup s'attellent à la tâche. Mais leur travail ne donne pas de résultats appréciables et tout rentre dans l'ombre. Le M.F.E. ne réussit donc pas à rendre stables les nouvelles énergies qui pourtant se présentent et il demeure immobile. A notre avis il en est ainsi parce que, dans la présente situation du Mouvement, le travail des fédéralistes ne dépasse jamais le stade de la pure propagande et que par conséquent tout ce travail est stérile: des discours que peu de monde, toujours moins nombreux, écoute; des réunions qui, faute de résultats et de nouveaux buts à atteindre, deviennent de plus en plus apathiques.

En effet on peut affirmer sans hésitation que le M.F.E. ne pourra pas se développer tant que le travail de ses sections ne dépassera pas le stade de la simple propagande. La propagande n'est efficace que quand elle est un moyen, non pas un fin en soi, et que c'est la propagande de quelque chose qui se développe et croît visiblement. Dans le cas de la politique, la propagande n'est efficace que si elle est la propagande d'une manière de s'emparer d'un pouvoir ou de le garder et qu'il est possible à tous ceux à qui elle s'adresse d'y participer peu ou beaucoup.

La force de la propagande politique n'est pas une fonction des moyens financiers dont on peut disposer, mais une fonction du nombre et de la fermeté des individus qui peuvent participer à l'action politique qu'elle indique (bien des fois une minorité apparemment isolée, mais qui connaît les chemins du pouvoir, a pu résister longtemps et puis soudain conquérir la faveur

(\*) Présenté au Comité Central du M.F.E. le 21 octobre 1962.

totale de l'opinion publique, presque sans argent, sans moyens d'information et de propagande et en ayant contre elle toutes les forces possédant le pouvoir légal, l'appareil de propagande de l'Etat et la plupart des ressources disponibles). Si l'on applique ces considérations d'évidence à notre problème, la propagande fédéraliste, il apparaît clairement que la simple explication des désavantages dus à la division de l'Europe et des avantages résultant de son union fédérale ne sert à rien (le citoyen qu'on aborde remarque: « C'est vrai, mais qui réalisera cette union? En avez-vous la force? »), si elle n'est pas accompagnée et étayée par une autre propagande: justement la propagande qui dit comment faire l'Europe et comment ceux à qui cette propagande s'adresse peuvent participer à sa construction.

Dans le cas de la politique normale, le gouvernement des Etats, la propagande des partis — s'il s'agit vraiment de partis, c'est-à-dire de parties d'un pays et non seulement de petits groupes isolés de velléitaires — réussit toujours, quelle que soit la manière de la faire, parce qu'en ce cas il suffit de modifier les opinions des citoyens pour modifier la quantité des voix des partis et par conséquent la situation du pouvoir national et la conduite du gouvernement. C'est le cadre où agissent les partis — l'Etat — qui fait automatiquement coïncider la propagande d'une idée avec celle de la manière de lui donner du pouvoir. Ce fait donne même de l'efficacité à la manifestation la plus élémentaire de la propagande: le dialogue de deux individus dont l'un essaie de convaincre l'autre. Dans le cadre de l'Etat, chacun de ces dialogues constitue un élément infinitésimal mais réel de l'opinion publique et entre dans la balance du pouvoir national. Rien n'est donc gaspillé. Tout ce qu'on fait ou qu'on dit tend à être utile.

Au contraire, dans le cas dont nous nous occupons, c'est-à-dire la fondation de la Fédération européenne (un Etat nouveau), la propagande pour cet Etat ne coïncide pas automatiquement avec la propagande sur la manière de le faire naître et par conséquent les destinataires utiles, ceux qui devraient se convaincre et participer à l'action, font défaut. Cela est dû au fait qu'il manque un cadre extérieur, ayant une fonction analogue à celle de l'Etat vis-à-vis du parti, qui fasse coïncider l'augmentation des personnes favorables à la Fédération européenne avec l'augmentation du pouvoir de la fonder (le pouvoir constituant). C'est cette situation qui oblige les militants et les sections à ne se proposer que la tâche d'obtenir des consentements en faveur de l'Europe. Mais, comme nous venons de le dire, il s'agit d'un travail de Sisyphe. Il n'y a pas un rapport direct entre le nombre des convaincus et le pouvoir constituant européen; les convictions ne durent pas, elles se font d'un côté et se défont de

l'autre, et ainsi de suite. C'est pourquoi tout ce qu'on fait et dit tend à être inutile. L'effort de chacun ne s'additionne pas à celui des autres, il ne se forme ni un réseau efficace de militants ni une opinion publique favorable à la Fédération. Et sans une opinion publique favorable il ne se forme pas sur le terrain européen — au minimum les Six — une balance de pouvoir portant sur un plateau la Fédération et sur l'autre la division en Etats nationaux souverains. Cela veut dire que, quelque effort que les fédéralistes fassent, ils ne peuvent pas même se battre, qu'ils ne réussissent pas même à faire naître un embryon du pouvoir de fonder l'Europe, qu'ils ne réussissent pas à donner naissance au « fédérateur ». Finalement, ou bien les fédéralistes dépasseront cette situation, ou bien ils sont destinés à marquer perpétuellement le pas.

Pour la dépasser, il faut disposer d'un cadre européen qui fasse visiblement coïncider la propagande des avantages de l'Europe avec celle de la manière de la fonder. Ce cadre n'existe pas, il faut le créer. Les cadres européens existants ne sont pas politiques et ne permettent donc ni la formation de militants européens ni la mobilisation de l'opinion publique. Les cadres politiques nationaux ne servent nullement à ce but. Ils empêchent en effet la formation d'une vigoureuse opinion publique européenne au-dessus des Etats, parce qu'ils divisent ceux qui sont favorables à l'Europe en Européens Allemands, Français, Belges, Italiens, etc., et qu'ils soumettent en outre ces faibles divisions entre partisans ou adversaires de l'Europe, internes à chaque pays, aux divisions existant à propos du gouvernement des Etats qui apparaissent plus urgentes et plus importantes dans une optique nationale. Le problème à résoudre est donc celui de la création d'un cadre européen de repère pour l'opinion publique par une action ad hoc, qui le fasse vivre dans la tête des individus comme une réalité psychologique. Une action-cadre, qui n'exclue aucune autre action fédéraliste, mais qui au contraire les valorise toutes en leur diversité même, diversité nécessaire pour pouvoir adhérer à la réalité humaine, les reliant les unes aux autres par un même fil et nous octroyant la possibilité de les additionner. Une action de ce type doit être faite par les Européens eux-mêmes guidés par les fédéralistes; elle doit leur insuffler l'idée qu'une lutte politique européenne est en train de naître et que par conséquent il en dérivera un cadre européen de pouvoir; et elle doit progresser dans le temps, de manière à faire dépendre des Européens eux-mêmes et de tous les hommes de bonne volonté entrant dans les rangs des fédéralistes, le renforcement de ce cadre, c'est-à-dire le renforcement du pouvoir de faire l'Europe. C'est la seule façon d'unifier la propagande pour l'Europe avec celle de la manière de la faire, et de lui créer un

public: ceux qui sont invités à y participer. Si cette condition était remplie, il va de soi que les fédéralistes seraient à même d'influencer toutes les organisations (religieuses, culturelles, syndicales et politiques) dont les intérêts convergent avec l'unité politique de l'Europe: que la grande presse, qui s'occupe des seuls partis, s'occuperait enfin des événements de la politique fédéraliste: en un seul mot que les fédéralistes deviendraient enfin ce qu'ils devraient être par définition: les leaders de la lutte pour la Fédération européenne.

### *L'action-cadre*

*Forme de l'action.* — 1) Campagne d'adhésions à la Fédération européenne moyennant la signature au bas d'une fiche et le paiement de son coût d'impression et de sa conservation aux archives. Cette fiche doit contenir en haut un slogan ou un mot d'ordre fédéraliste, au centre un symbole et une courte explication très simple du combat pour l'Europe et, en bas, l'explication de la raison pour laquelle celui qui adhère doit payer la fiche: le financement autonome de la campagne. Ces formules doivent donner une idée vigoureuse de la valeur de l'adhésion: le recouvrement d'une âme politique. Cette collecte peut être faite par un seul individu, par un groupe, par une section; on peut la faire en privé, entre amis, là où l'on travaille, où l'on étudie, où l'on se retrouve, ou publiquement par des manifestations extérieures: on peut la faire par exemple sur les places, etc. Toutefois on doit compter et déposer aux archives chaque signature parce que la campagne doit avoir comme objectif l'obtention de la majorité en faveur de la Fédération, du moins dans le domaine des Six pays. En substance, tandis que l'adhésion de chacun doit tirer sa force de l'importance des principes inclus dans la fiche, la campagne tout entière doit se nourrir de l'idée-force du recensement volontaire des Européens, en tant que peuple fédéral européen.

2) La prise de position de la part des recensés et de tous ceux qui adhèrent régulièrement en cette occasion, aux égards des grands problèmes politiques qui ne sont pas résolus ou qui sont mal résolus parce qu'ils ne sont pas à la portée des gouvernements nationaux. Si l'organisation est en mesure de le faire, on doit préparer ces prises de position toutes les fois que ces problèmes deviennent actuels et qu'ils émeuvent et intéressent l'opinion publique.

Moyen technique: une collecte de signatures non plus individuelles mais par groupes de quelques dizaines, sur une feuille officielle de la campagne portant le texte de la prise de position.

Ce deuxième aspect de la campagne est doublement nécessaire: d'abord pour politiser graduellement la campagne elle-même en relation avec la maturation de l'opinion publique, et pour renouveler la participation de ceux qui ont déjà adhéré au cours d'une campagne qui ne sera pas brève: en toute hypothèse elle peut durer dix ans.

*Climat politico-social de la campagne.* — On ne peut pas évaluer la portée de ces opérations sans tenir compte du climat politico-social de l'Europe des Six, pour lequel la campagne a été conçue en particulier. Pour une campagne fédéraliste ce milieu présente, au niveau de l'opinion publique, l'«européisme diffus», et, au niveau des militants, il offre le peu d'individus organisés par les différentes associations fédéralistes et «européistes» et les nombreux individus disponibles, mais actuellement inactifs, qui agiraient si l'on découvrait et si l'on adoptait la solution de l'équation «travail-résultat». Ces attitudes et ces dispositions présentent un caractère de stabilité et de consistance car elles sont le reflet, dans l'âme de la population, des aspects permanents et fondamentaux de la situation politique de l'Europe continentale occidentale. Dans cette partie de l'Europe l'éclipse de la souveraineté nationale et la dimension supranationale de l'action humaine dans les domaines économique, technique, scientifique, etc... ont provoqué une véritable unité européenne de fait et, en outre, comme conséquence de cet état de choses (en raison de la contradiction qui existe entre le développement supranational de la société et les limites nationales du pouvoir politique) la décadence morale et intellectuelle de la vie politique. Il n'existe aucun individu moralement sain qui ne constate la contradiction croissante entre les valeurs et les faits dans le domaine de la politique, même si, faute d'une critique fédéraliste vigoureuse des Etats nationaux et des forces qui les soutiennent, on ne voit pas encore dans l'Etat national la cause de cette contradiction; et il n'est pas d'Européen qui ne se rende compte du succès mondial du Marché Commun et de l'impuissance persistante des Etats nationaux dans la politique internationale, et qui n'attribue les succès de l'Europe à son unité de fait, et ces humiliations à sa division en Etats.

En fait, l'unité européenne de fait est de loin plus importante que la gangue politique (le système national des Etats souverains, avec ses camps clos de lutte pour le pouvoir et son masque confédéral européen) qui la suffoque encore à l'Ouest et qui empêche son expansion à l'Est; il ne semble donc pas osé de penser que l'ouverture d'une petite brèche politique dans ce système suffirait pour en faire sortir un fleuve d'hommes capables de le faire éclater. Tant à l'Est qu'à l'Ouest, le pou-

voir n'est soutenu dans les Etats que par ceux qui en profitent; il n'a pas de liens profonds avec la population, et il se maintient surtout par la force d'inertie et parce que, actuellement, il n'existe pas d'autre alternative.

Les énergies sociales libérées par la nouvelle situation de l'Europe dans l'après-guerre n'ont pas encore engendré une véritable force politique faute d'une action efficace et autonome de l'avant-garde fédéraliste. C'est pourquoi la tête («européisme organisé et organisable») est restée partagée et embryonnaire, la suite («européisme» diffus) est restée dispersée, et toutes ces énergies, dans leur ensemble, sont demeurées sous la tutelle des directions nationales de l'action politique. Elles resteront telles, et finiront par se décomposer, si l'on n'entreprend pas rapidement une action modelée sur leur caractère profond, même si celui-ci est encore à l'état embryonnaire (l'alternative fédérale au système national des Etats souverains) et sur leur faible degré actuel de maturité politique. La campagne proposée, qui a pour tous un point de départ très simple (la signature d'adhésion), mais conçu dans la perspective d'un but très ambitieux (recensement volontaire du peuple européen), possède ces caractères et devrait, au fur et à mesure qu'elle se développe, s'imposer à l'opinion publique et mobiliser l'«européisme» organisé et le «européisme» organisable, aussi bien dans les couches les plus proches (individus déjà orientés vers le fédéralisme) que dans les plus lointaines (individus qui font de l'état de la société et de la contradiction entre les valeurs et les faits une question personnelle).

*Intensité et durée de la stimulation.* — Il s'agit donc de voir si la campagne proposée stimule effectivement l'action. C'est un fait que les fédéralistes du M.F.E., à commencer par ceux du courant de minorité «Autonomie Fédéraliste», sont suffisamment forts pour dépasser le moment d'inertie, faire démarquer la campagne sur un front européen supranational et la doter d'un nombre d'adhésions d'environ un demi-million à un million au cours d'une année. Et il est légitime de prévoir que, avec un million ou presque d'adhésions, cette campagne acquerrait une force d'attraction suffisante à mobiliser les énergies extérieures au M.F.E., d'abord autour des zones géographiques et des noyaux sociaux touchés au début, ensuite en tâche d'huile.

La prévision est légitime en raison des considérations suivantes. On parle de l'Europe, par la force des choses. Or, dans les points touchés par la campagne, tout individu qui parlerait de l'Europe parlerait aussi de cette campagne («Qu'est-ce que c'est que ce recensement volontaire du peuple européen? Est-ce qu'il sert ou est-ce qu'il ne sert pas?»); il parlerait aussi de

son but, à savoir d'une majorité en faveur de la fédération, comme d'une entreprise dont le succès dépend de l'individu lui-même, de ses amis, de chaque Européen, *c'est-à-dire comme d'une chose qu'il faut faire passer dans les mains de tous*. La campagne se trouverait ainsi dans l'esprit de la population toujours un peu plus loin que son degré de réalisation: cet écart étant constitué par le fait que celui qui en prend conscience peut la développer ultérieurement. Et cette responsabilité personnelle de tous les individus acquerrait, à mesure que la campagne progresserait et qu'elle trouverait par là des adversaires, une consistance de plus en plus grande. Quand le nombre des adhésions et l'extension territoriale aurait atteint un certain niveau, le mécanisme suivant fonctionnerait en effet: plus serait grand le nombre des adhésions, plus la campagne aurait de poids; plus elle aurait de poids, plus les amis de l'Europe seraient obligés de la soutenir, et plus gens ennemis (communistes orthodoxes, nationalistes et toute sorte de velléitaires ou de réactionnaires) seraient obligés de lui faire obstacle.

Ce mécanisme de stimulation ne serait d'autre part freiné par aucun goulot d'étranglement. Les signatures d'adhésion pourraient être données n'importe quand et n'importe où avec une dépense minimum de la part de l'adhérent, sans aucune perte d'argent pour celui qui recueille les adhésions, et avec des organisateurs improvisés. Même le doute au sujet de l'efficacité de la campagne, fatalement fort au début quand on ne posséderait pas encore l'expérience des résultats, serait contrebalancé par le fait que l'adhésion ne comporterait aucun sacrifice, et par l'idée que de toute façon il vaudrait la peine de prendre position en faveur de l'Europe, que dans ce cas-là tout sert, etc...

Comme il n'existerait pas de date fixe pour recueillir les adhésions et comme toute signature constituerait un nouveau pas, on peut prévoir que la stimulation se manifesterait à tout moment et en tout lieu chez toutes les personnes non hostiles à l'Europe, faisant ainsi progresser continuellement la campagne en profondeur (dans chaque lieu) et en extension (sur toute l'Europe occidentale et, en marge, même sur la partie de l'Europe soumise aux dictatures). On peut en outre prévoir que cette stimulation aurait une longue durée, le temps nécessaire pour atteindre, du moins dans le cadre des Six, la majorité en faveur de la fédération. Et il est d'ores et déjà certain que la campagne, même si la réalité devait démentir en partie ces prévisions, serait de toute façon une première manière d'affronter le problème préalable qui, pour l'instant, n'est pas résolu: à savoir le problème d'unifier la propagande et l'action et de fonder un mécanisme général de stimulation des attitudes fédéralistes.

*Déploiement de la campagne.* — Etant donné la puissance du mécanisme de stimulation, la campagne créerait pour tous les Européens, dans les limites dans lesquels la prévision se réaliserait, une occasion de prendre contact avec le fédéralisme militant. En raison de la faible force d'attraction du M.F.E., cette occasion, qui est la condition préalable du recrutement et de la formation des militants et des sympathisants, s'est produite, jusqu'à maintenant, pour un nombre très limité seulement de personnes, qui ont été abordées directement par les quelques fédéralistes actifs. La campagne, en progressant et en atteignant tous les Européens, tamiserait toute la bonne volonté européenne tant réelle que virtuelle, et mettrait ainsi en action toute la force disponible.

Celui-ci est l'un des aspects essentiels du projet. La campagne, en se déployant, entraînerait avec elle l'extension de l'organisation fédéraliste supranationale. En effet les progrès ne résideraient pas seulement dans l'accroissement du nombre des adhésions mais également dans celui de tous les éléments liés au recueil des signatures. Il s'agit de voir quels sont ces éléments. Un exemple local pourrait avoir le caractère suivant. Après avoir recueilli, sans aucun plan et grâce à des organisateurs improvisés un certain nombre d'adhésions, il se manifesterait, dans la ville en question, la volonté de rester sur la brèche et de former un groupe de militants; il serait né une incitation tant à augmenter le nombre des adhérents qu'à se mettre en rapport avec ceux qui seraient en train de faire le même travail politique dans les autres villes. Au sein du groupe se feraient jour la tendance et l'habileté à planifier le recueil d'adhésions avec le choix de buts partiels et progressifs, avec l'articulation du plan par noyaux sociaux et territoriaux, avec le recrutement d'amis pour faire face à la tâche. Le groupe acquerrait le caractère de centre d'agitation de l'opinion publique, et l'idée que tous les citoyens pourraient être abordés prendrait corps. En raison de ce fait et de cette perspective, le groupe serait attaqué par les ennemis de l'Europe qui devraient essayer d'empêcher que la campagne ne pénètre dans leurs propres rangs; il recevrait les invitations à collaborer de la part d'amis ou de faux amis de l'Europe, et ainsi de suite. C'est pourquoi il se développerait un débat politique, public et permanent, sur les rapports entre les faits de la politique et de l'économie et le problème européen; et le problème européen serait encadré (en raison de la forme de la campagne — recensement du peuple européen — et de l'intervention directe des citoyens en dehors des cadres nationaux habituels), dans l'optique du « Peuple européen », c'est à dire du droit des citoyens d'Europe à avoir voix au chapitre dans les décisions européennes, essentielles pour leur destin, et par conséquent

de la responsabilité des forces politiques qui empêchent ou qui ne reconnaissent pas l'exercice de ce droit démocratique fondamental. Ce débat obligerait le groupe à prendre des positions politiques, donc à utiliser le second levier de la campagne (les prises de position de la part des recensés). La liaison avec l'organisation fédéraliste supranationale et la participation à l'élaboration collective de sa ligne politique, permettraient au groupe d'affronter avec efficacité cette tâche. Cette liaison, en insérant le groupe dans la culture qui se manifeste dans l'optique supranationale et fédéraliste, lui donnerait également la possibilité d'affronter l'autre responsabilité essentielle qui émergerait de l'action et du débat, à savoir la responsabilité de fonctionner non seulement comme centre d'agitation mais aussi comme centre de culture active, engagée. Le débat mettrait, en effet, en discussion le fondement même de la légitimité politique et de l'organisation de la société — le système national des Etats souverains — et par conséquent toutes les conceptions du cours de l'histoire, de la politique et de la société.

Le mécanisme de la campagne, non seulement dirigerait l'europhisme organisé et organisable vers la formation de groupes locaux ayant un caractère de centre d'agitation et de culture, mais ferait également converger ces groupes. La somme des adhésions dans chaque ville n'aurait, en effet, de valeur que comme élément d'un tout, le nombre global des adhésions dans l'Europe toute entière. L'unité des groupes au niveau supranational serait donc la condition indispensable pour l'existence et pour le succès de chaque groupe local. La tendance à atteindre les degrés d'unité culturelle et politique nécessaires à assurer l'unité des groupes se ferait alors jour. Etant donné le caractère de cette unité (la convergence des groupes en étroit contact culturel et politique avec leur ville, c'est-à-dire avec tout ce qu'il y a de différent dans l'Europe), l'unité politique et culturelle ne pourrait être réalisée que par le moyen de la représentation de cette convergence, à savoir la conscience théorico-pratique de ce qu'il y a de commun dans les diversités de l'Europe d'aujourd'hui, en dernière instance la connaissance objective du cours de l'histoire. Cette unité profonde des groupes entre eux et avec la population, donnerait à l'ensemble un caractère de véritable mouvement politique supranational. Elle mettrait en outre, le centre, en mesure de donner des directives qui seraient effectivement exécutées et des mots d'ordre qui seraient effectivement diffusés, par les groupes locaux, et qui éveilleraient un profond écho dans l'âme de tous les européens.

*Rapports avec le M.F.E.* — Il n'est pas nécessaire de démontrer qu'un centre qui donne des directives à des groupes (suivis

par l'opinion publique) qui les exécutent, constitue une force politique; ni de démontrer que, quand la campagne aurait atteint ce stade de développement, il y aurait, dans la balance de pouvoir de chaque Etat, le « fédérateur »; enfin il n'est pas nécessaire de démontrer non plus que, là où il existe une force, on peut compter sur soi, et non pas sur les autres, ce qui revient à dire que les fédéralistes comprendraient que c'est à eux et non pas à d'autres forces politiques de conduire la lutte pour la Fédération européenne. Il s'agirait plutôt d'analyser le rapport entre le développement de l'action-cadre et la stratégie de la lutte fédéraliste. Mais notre examen ne doit pas s'étendre à ces questions, qui constituent du reste un problème à part. Il existe, naturellement, un lien entre l'action-cadre, ou tout autre plan réaliste de développement, et la ligne politique du fédéralisme. Toutefois, à l'état actuel des choses, comme il n'existe pas de force fédéraliste à guider dans la lutte pour le pouvoir de fonder la Fédération, les conceptions stratégiques de la lutte ne sont que de simples hypothèses de travail. Il n'est donc pas opportun de lier la reprise de l'action à la conception stratégique d'un courant ou de l'autre, même si tous ont le devoir de développer, dans l'action et pour l'action, leur point de vue politico-culturel. Aujourd'hui il s'agit de mettre en branle le fédéralisme. La conception la plus féconde, la plus capable de le diffuser et de le diriger, s'imposera spontanément.

*Rapports avec les autres Mouvements.* — En général ce qui vaut pour les courants du M.F.E. vaut également pour les autres Mouvements. En fait, si la campagne mobilise et unifie l'europhisme organisé et organisable, ou les Mouvements participeront à la campagne, en subissant le processus politique unitaire avec ses conséquences organisatives évidentes, ou ils mettront en évidence leur stérilité et disparaîtront.

*Rapports avec le C.P.E.* — Les rapports avec le C.P.E. assument un relief particulier dans la question de l'action-cadre, car le projet de cette action n'aurait pas été possible sans l'expérience tant du C.P.E. que des limites qui l'ont empêché de se développer. Avec les élections primaires comme forme minimum de l'action, le C.P.E. impliquait l'existence d'un réseau d'organisations locales, qui en fait n'existait pas; et avec la représentation il impliquait un pouvoir sur le cours des événements, et une influence sur l'opinion publique, qui constitue encore aujourd'hui un point d'arrivée, et non pas un point de départ. Si nous pouvions, dans la situation politique actuelle, organiser dans 50 ou 100 villes, les mêmes jours, une élection générale du C.P.E. sur le problème de l'Europe politique, en revendiquant

contre l'Europe des Etats et contre la nullité de ses opposants (qui ne défendent même pas la plateforme à six) le droit des citoyens européens — du « peuple européen » — de participer de façon démocratique à la construction de l'Europe, nous ferions naître un gros mouvement d'opinion publique, un véritable pouvoir européen, et nous serions donc en mesure de donner à la représentation du C.P.E. le caractère d'un véritable interlocuteur des gouvernements nationaux, le caractère du « fédérateur ». Mais il est de fait que nous ne pouvons pas organiser de cette façon ces élections du C.P.E., même pas dans dix villes, ni même dans cinq villes de l'Europe. Il s'agit donc d'agir de façon à combler le vide qui nous sépare de possibilités de ce genre.

*Instruments de la campagne.* — Ce projet lui-même, dans son ensemble, est un instrument de la campagne. La prévision de ce qui peut arriver est en effet le seul moyen permettant de trouver de bonnes règles d'action, et, dans ce sens, toutes les prévisions du projet sont à la fois des règles d'action, des buts à atteindre, en un mot des instruments mentaux de la campagne. En outre, le M.F.E., avec son organisation et son gouvernement, est lui aussi un instrument de la campagne. Cela est évident. Mais il faut aussi des instruments spécifiques; en premier lieu, et en général, un instrument de contrôle contenu dans le mécanisme même de l'action, afin de plier à la discipline nécessaire le grand nombre d'organismes improvisés à employer, et sur lesquels, du moins au début, le M.F.E. n'aurait aucun pouvoir. S'il n'existe pas d'unité de fiches et d'archives, il n'est pas possible de faire la somme des adhésions; et s'il n'existe pas d'autofinancement du recueil des adhésions, il n'est pas possible de les étendre. Il s'agit par conséquent d'imprimer les fiches et de les mettre aux archives — sauf la partie à laisser au citoyen et celle qui ira aux archives locales — dans un centre unique; de ne les fournir que contre remboursement, au moins partiel, des frais d'imprimerie et d'archives (qui seront ensuite absorbés par les adhérents); et de ne compter que les fiches fournies par le centre et qui y sont retournées; c'est-à-dire d'instituer une commission centrale ad hoc chargée de ces tâches (le point sur le remboursement n'a pas encore été discuté par le courant).

Les autres instruments indispensables pour le lancement de la campagne ne doivent pas être acceptés par tous. Il s'agit des idées qui devront la soutenir. Il est évident qu'il est indispensable de fournir les raisons pour lesquelles on invite à participer ou à adhérer au recensement volontaire du peuple fédéral européen. Mais il n'est pas nécessaire, et comme nous l'avons déjà dit, il n'est même pas opportun, de lier la campagne à une seule conception stratégique. A ce propos « Autonomie Fédéra-

liste » est de toute façon en train de préparer une « Déclaration d'Intentions » et une série d'opuscules de culture politique.

*Phase actuelle de préparation de l'action-cadre.* — Le courant de minorité « Autonomie Fédéraliste » est en train de terminer l'étude des aspects techniques de la campagne et la préparation des groupes nécessaires pour la lancer, au printemps prochain, sur un front supranational (la présence allemande, en plus de la présence française et de la présence italienne, est assurée; la participation belge et hollandaise par contre manque encore) avec des forces politiquement qualifiées et suffisantes pour recueillir, au cours d'une année, plus d'un demi-million de signatures d'adhésion.

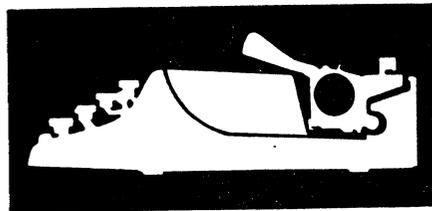
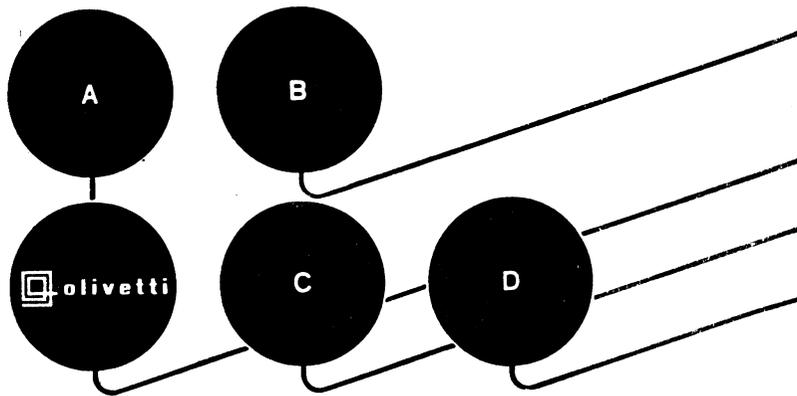
*Décisions du Comité Central du M.F.E.* — Le Comité Central peut décider de faire sienne l'action-cadre. Dans ce cas une négociation préliminaire est nécessaire pour la formation et le siège de la commission ad hoc. Ou bien il peut se réserver le droit de ne l'adopter que quand elle aura prouvé à travers les faits son efficacité. Dans ce cas « Autonomie Fédéraliste », en groupe discipliné, demande seulement de pouvoir l'entreprendre comme une action reconnue par le M.F.E. « Autonomie Fédéraliste » rappelle qu'elle s'est présentée au congrès de Lyon avec un document qui contenait deux points essentiels: l'action-cadre, et la discussion au fond sur la nature politique du M.F.E., et elle se réserve le droit de préciser son attitude au cas où le Comité Central n'adopterait ni la première ni la deuxième décision.

# Olivetti Lettera 22

**PROVARE UNA PORTATILE VUOL DIRE**

**osservarne** le dimensioni e il peso  
**saggiare** la scorrevolezza del carrello  
**sentire** come scattano i suoi tasti  
**contare** il numero dei suoi servizi  
**assicurarsi** se è robusta o no  
**analizzare** la chiarezza dei segni  
**verificare** l'allineamento delle righe  
**controllare** se scrive anche inclinata  
**guardare** se le copie sono nitide  
**sperimentare** tutti i suoi comandi  
**vedere** se entra ed esce facilmente  
dalla sua valigetta, **domandare**  
quanto costa - e alla fine

**ACQUISTARE UNA LETTERA 22**



Prezzo lire **42.000** + I.G.E.



# MAGNETI MARELLI

MILANO  
AUTOS  
BOLOGNA  
TRADA  
DEL  
FIRENZE  
SOLE  
ROMA  
NAPOLI



TUBI in P. V. C. RIGIDO

per edilizia

acquedotti

irrigazione

industria

lastre SAROLUX

tapparella SARONNO

***tuboplastica italiana s.p.a.***

***Saronno***

---

Direttore responsabile Mario Albertini - Editrice Libera Associazione  
Il Federalista - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 117 del 18-4-1962 -  
Scuola Tipografica Figli della Provvidenza - Milano - Spedizione in  
abbonamento postale - Gruppo IV.