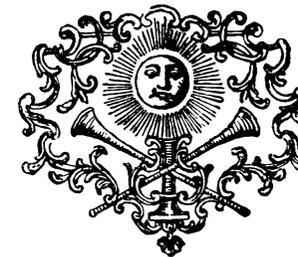


LE FEDERALISTE

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, fondé par un groupe de militants du Mouvement Fédéraliste Européen, est actuellement l'organe des Centres d'études sur la paix, l'ordre international et le fédéralisme européen nés au sein du Mouvement. Edité pendant trois ans en italien, *Le Fédéraliste* paraît maintenant en français. Il vit grâce à ses abonnés. A la fin de chaque année la revue publie son bilan.



Quatre numéros par an

Abonnement pour les pays européens F. 20 - L. 2000. — Abonnement de soutien F. 50 - L. 5000. — Abonnement pour les pays extra-européens \$ 8.

Direction, Rédaction et Administration: Corso Cavour 16, 27100 Pavia - c.c.p. n. 3/38688. *Rédaction lyonnaise:* Bernard Lesfargues, 36, rue des Essarts, 69500 Bron (Rhône) - c.c.p. n. 5654-32, 69 Lyon.

Le problème monétaire et le problème politique européen*

MARIO ALBERTINI

TABLE DES MATIERES

MARIO ALBERTINI, *Le problème monétaire et le problème politique européen* p. 77

LES PROBLEMES DE L'ACTION

L'action du M.F.E. en France

Plateforme pour un renouvellement de l'action du M.F.E. en France » 109

Plan d'action publique en France pour l'élection directe du Parlement européen » 114

Rapport de B. Barthalay devant la Commission française du M.F.E. du 4 juin 1972 » 127

LES DOCUMENTS

L'unification des jeunes fédéralistes

Résolution finale du congrès d'unification » 133

Projet de manifeste de la Jeunesse Fédéraliste Européenne » 135

1 - La monnaie du point de vue politique

Il est commun d'admettre qu'il faut également aborder les problèmes monétaires d'un point de vue politique. Mais il est peu commun d'examiner les aspects politiques fondamentaux des problèmes monétaires, ce qui équivaut à dire qu'on ne l'admet souvent qu'au plan improductif d'une exigence irrésolue. Naturellement, cela se répercute sur les résultats des analyses. Prendre acte d'exigences cognitives qui se manifestent dans l'examen d'un problème sans les satisfaire ne permet pas d'aboutir à des conclusions positives et confine la réflexion dans l'état que Hegel qualifie de « mauvais infini ».

A la racine du « mauvais infini », qui se manifeste souvent, en effet, dans les discussions monétaires, se trouve l'absence d'une théorie complète et adéquate des

(*) Il s'agit de l'élaboration du schéma du rapport présenté à la journée d'étude sur le thème « Pour un système européen de réserve », organisée à Turin le 20 juin 1970. Ce rapport a été publié sur le numéro 1, 1971, de la revue « Le Fédéraliste ».

aspects politiques (aspects de pouvoir) de la monnaie (1). La donnée de fait est celle-ci: là où les économistes et les spécialistes des phénomènes monétaires voient un moyen (la monnaie) et les comportements humains en fonction des caractéristiques économiques, données ou prévisibles, du moyen, les spécialistes de politique devraient voir une relation humaine complexe, un ensemble d'échanges de comportements et de comportements complémentaires dans lesquels se manifeste toujours le fait du pouvoir. Les économistes doivent isoler l'aspect économique de ces comportements, et ils le font. Les spécialistes de politique devraient en isoler l'aspect politique, à l'effet de contribuer à l'élaboration commune de modèles interdisciplinaires et, quand il le faut, de solutions interdisciplinaires des problèmes monétaires.

Ce n'est que de cette façon, et seulement s'il est vrai que les aspects décisifs des problèmes monétaires sont l'aspect économique et l'aspect politique, avec ses implications juridiques (comme je le crois et comme il résultera en partie de ce que je dirai, encore qu'il faille le démontrer), qu'aucun aspect des questions prises en considération ne sera coupé des analyses. Dans le cas contraire, on court le risque de voir les aspects qui échappent à l'analyse revenir sur le tapis sous l'action de la réalité, trompant l'attente théorique et annihilant les projets.

Il faut donc aborder cet aspect politique du problème. En dernière analyse, cela signifie disposer d'un ensemble de termes logiques cruciaux capables de mettre en évidence, et de maintenir en évidence, les aspects de pouvoir de la monnaie. Et puisque ces termes n'existent pas, il

(1) Ce qui est en cause, c'est l'état encore précaire de la science politique. La terminologie politique générale est encore celle du langage commun cultivé. Mais la communauté scientifique, qui sait évidemment que, lorsqu'il n'y a pas les termes dans la langue, il n'y a pas les choses dans la connaissance et que, lorsque les termes sont imprécis, les connaissances des choses sont imprécises — et incontrôlables — l'oublie souvent quand il s'agit de politique.

faut commencer par une proposition. C'est une tâche difficile. Ma formulation ne pourra être que provisoire et précaire. Mais une formulation de ces termes est, en tout cas, une des pierres de touche d'examen de ce genre. Le problème de l'unification monétaire européenne est sur le tapis. Les gouvernements de la Communauté ont officiellement décidé de réaliser l'union monétaire au cours des dix prochaines années. Il s'agit donc de résoudre aussi les aspects politiques du problème, pour obscurs qu'ils soient. Ou, pour mieux dire, il faut accepter le risque de se tromper pour tenter de les résoudre.

Dans la science, et dans la pratique qui dépend de la science, l'erreur n'est pas grave; ce qui est grave, c'est de mettre la tête sous l'oreiller, d'éviter les problèmes à la seule fin d'éviter de tomber dans l'erreur. Un problème qui n'est pas traité est, par définition, un problème pendant. Une erreur de solution, au contraire, peut être corrigée et peut conduire, justement grâce à sa correction, à des conclusions valables.

2 - *L'analyse de Lionel Robbins*

La présence du facteur politique dans les phénomènes monétaires a été identifiée avec clarté par Lionel Robbins. Rappelons sommairement son analyse, en renvoyant le lecteur, pour une appréciation plus approfondie, aux ouvrages: *L'économie planifiée et l'ordre international* et *Les causes économiques de la guerre*. Comme spécialiste de politique, je me suis limité à développer les éléments politiques présents dans cette analyse, et à proposer une terminologie. Pour cette part, évidemment, les erreurs et les imperfections sont miennes.

Dans *L'économie planifiée et l'ordre international*, après avoir rappelé qu'au XIX^e siècle il y eut un progrès, et au XX^e siècle une régression, sur la voie de la création d'une monnaie internationale, Robbins parvient, avec une

observation à mon avis indiscutable, au cœur du fait, en montrant qu'il existe un problème là où, normalement, on considère qu'il y a seulement des difficultés naturelles: « Nous sommes tellement habitués aux inquiétudes se référant à la balance commerciale entre les différents pays, qu'on a l'air en demandant pourquoi elles existent de discuter une chose évidente. Mais un peu de réflexion suffirait à montrer qu'il n'en est pas ainsi. Si, par un effort d'imagination, nous parvenons à nous débarrasser de nos œillères nationalistes, il apparaît bien clairement qu'il existe un problème. Il n'y a rien dans les frontières politiques qui, en tant que telles — et distinctes des politiques poursuivies à l'intérieur de leurs limites — nous permettrait d'admettre que les achats effectués par delà les frontières d'un Etat souverain ont une signification fondamentalement différente des achats effectués par delà les limites du territoire d'une province. Nous savons que la prospérité de différentes provinces d'un même pays varie souvent autant que la prospérité de différents pays dans différentes parties du monde. Et pourtant, lorsque les Galles du Sud sont en crise, il n'y a pas de problème de transfert monétaire à Londres. Il y en a un lorsque l'Australie est déprimée. Il existe certainement là une énigme qui se situe plus profondément que le niveau du bavardage d'une bourse des valeurs. Pourquoi, dans le premier cas, y a-t-il stabilité et absence de friction, alors que l'instabilité et les difficultés surgissent dans le deuxième cas? » (2).

Par sa réponse, Robbins déplace radicalement de l'économie à la politique le point d'observation du processus monétaire international, et peut ainsi facilement isoler et décrire les facteurs qui le mettent en mouvement et le conditionnent. La difficulté qu'on doit affronter, Rob-

(2) LIONEL ROBBINS, *L'économie planifiée et l'ordre international*, trad. fr., Librairie de Médecis, Paris, 1938, p. 238-9.

bins le répète, est celle des transferts. Mais cette difficulté ne dépend pas, à son avis (comme on pourrait le penser sur la base de la distinction des classiques entre commerce international et commerce intérieur) de la plus grande mobilité du travail sur le marché national par rapport au marché international. Ni même des droits de douane, qui créent certainement des difficultés, mais non, évidemment, un « problème » de transferts. On pourrait penser, continue Robbins, à l'existence de différents types de monnaie. Mais des monnaies différentes, en tant que telles, n'engendrent que la nécessité de les changer: « un ennui », plutôt qu'un problème. Enfin, on pourrait penser aux « différences de structure bancaire des différents pays »: « On sait très bien qu'il existe des techniques grâce auxquelles les transferts entre les systèmes de réserve peuvent être harmonieusement ajustés » (3).

Le fait est, observe Robbins, qu'il y a quelque chose qui empêche l'adoption de ces moyens techniques. Ce quelque chose est: « la division politique du monde en Etats souverains différents, réclamant chacun le droit de réglementer la monnaie locale et les accords bancaires. Si le monde était unifié en un seul Etat fédéral, nul doute qu'il existerait encore des problèmes bancaires de la plus haute importance. Mais on peut dire de façon à peu près certaine qu'on ne trouverait pas parmi eux le 'problème' du transfert et de l'équilibre entre un pays et un autre sous la forme que nous lui connaissons » (4).

C'est ce facteur politique qui doit être pris en considération. Il a joué de diverses manières. Il a arrêté le développement d'instituts bancaires transnationaux, il a déterminé le développement de systèmes de réserve nationaux. En dernière analyse, il a fait coïncider l'espace

(3) LIONEL ROBBINS, op. cit., p. 241-2.

(4) LIONEL ROBBINS, op. cit., p. 242

sur lequel s'exerce la souveraineté politique avec celui sur lequel agit un système de réserve local. Et c'est alors que se sont manifestées les pires conséquences, les conséquences indirectes. A cause de cette coïncidence, dans un cas de déséquilibre, les autorités du système risquent de ne pas pouvoir prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre. « Elles peuvent être empêchées d'autoriser la contraction du crédit local ou — chose plus probable dans une société qui évolue — de l'empêcher de s'étendre aussi rapidement qu'ailleurs. *L'étendue de la tension sera ce que sera celle de la volonté administrative.* Et il est probable que cette volonté sera exercée » (5).

Robbins éclaire cette explication d'un exemple. Je crois qu'il est opportun de le proposer au lecteur par une ultime citation textuelle. « Nous pouvons saisir cela de façon beaucoup plus nette si nous retournons à notre exemple du Pays de Galles. Heureusement pour la stabilité de la vie économique à l'intérieur du Royaume-Uni, le Pays de Galles du Sud fait partie d'un territoire unifié. En conséquence, lorsque l'état de la balance commerciale entre les Galles du Sud et le reste du pays implique une diminution du pouvoir d'achat dans les Galles du Sud, l'évolution est presque automatique. Les dépôts effectués au Pays de Galles s'amenuisent. Ceux qui sont ailleurs gonflent. Ceci se produit dans les conditions existantes, que les banques galloises appartiennent ou non à un système général. Des banqueroutes peuvent se produire au Pays de Galles. S'il y existe des banques locales, certaines d'entre elles peuvent sombrer dans la débâcle. Mais les gens continueront de régler leurs affaires en livres sterling. S'il existait une 'pénurie' réelle de livres sterling, la possibilité de faire les arrangements nécessaires serait offerte à d'autres banques. Il ne serait pas ques-

(5) LIONEL ROBBINS, op. cit., p. 243.

tion d'une difficulté permanente de transfert ou d'une différence également permanente entre la valeur d'une livre au Pays de Galles et ailleurs.

Mais considérons ce qui se serait certainement passé si le Pays de Galles avait été un Etat souverain indépendant avec une banque centrale indépendante sous le contrôle du Trésor gouvernemental. A mesure que la situation se serait aggravée au Pays de Galles, nous aurions commencé à entendre parler d'une tension sur les changes gallois. La banque centrale aurait certainement été empêchée de prendre les mesures nécessaires pour maintenir sa réserve intacte et le change en harmonie avec Londres. Les Gallois les plus malins et les plus prévoyants auraient deviné qu'une crise était imminente et, pour sauver leurs capitaux, auraient retiré leur argent pour le tésauriser ou le placer à Londres. On les dénoncerait comme manquant de sentiment à l'égard du pays de leurs pères. Mais la fuite s'accroîtrait. On verrait éclater une crise où l'étalon-or serait suspendu et après laquelle surviendrait une période de contrôle rigide des changes (et, conséquemment, une aggravation de la situation générale), des primes à l'exportation du charbon gallois, etc..., ou des fluctuations sur le cours des changes gallois. Des hordes d'experts descendraient à Cardiff pour diagnostiquer la cause du désastre et écrire des livres sur le sujet. Ils l'attribueraient à toutes les circonstances possibles, excepté la seule dont la responsabilité soit évidente: l'incapacité d'un système bancaire, soumis à la pression politique, de prendre des mesures destinées à maintenir l'équilibre.

En dernière analyse, c'est le facteur politique qui engendre le problème économique du transfert monétaire international. Si des accidents historiques n'avaient pas créé des Etats souverains indépendants, avec des prétentions indépendantes de contrôle sur l'unité qui sert à régler les dettes et sur la gestion des banques locales, aucun 'problème' de ce genre ne se serait posé. Dans un Etat mondial, avec une monnaie mondiale, de graves difficultés

financières pourraient se présenter dans certaines régions. Des banques locales pourraient accorder trop de crédit et faire faillite. Des producteurs locaux pourraient subir de telles diminutions des demandes pour leurs produits qu'il leur devienne impossible de payer leurs dettes à leurs créiteurs dans d'autres parties du monde. Mais il ne se produirait aucun abandon du standard international, aucun effondrement de l'unité monétaire internationale. Et semblable chose serait parfaitement réalisable, sans l'intervention des Etats souverains indépendants » (6).

3 - *Les aspects de pouvoir de la monnaie*

Cette analyse de Robbins met clairement en évidence le facteur politique présent dans les phénomènes monétaires. Concrètement, cela pose effectivement ce problème-ci: comment la variation du facteur politique fait varier les phénomènes monétaires? Robbins lui-même, par la comparaison sur le terrain monétaire entre Etat national et fédération mondiale, a fait des observations à ce propos. Il s'agit de les généraliser suffisamment pour mettre en évidence les variations du facteur politique qui comportent des variations marquantes du phénomène monétaire, et de les fixer à l'aide d'une terminologie.

Je l'établirai de la façon suivante:

a) Les monnaies sont d'usage dans le cadre de comportements humains qui présentent des motivations d'ordre divers, un aspect économique spécifique (échange, disposition à l'échange) et un aspect qui comprend sans doute des aspects politiques: la raison d'échange. Les deux aspects sont complémentaires. Il n'y a pas d'échange sans raison d'échange. Mais ils n'ont pas le même caractère. La disposition à l'échange et l'échange laissent une certaine marge de choix: on peut acheter ou ne pas

(6) LIONEL ROBBINS, *op. cit.*, p. 243-5.

acheter, acheter ceci ou cela, une quantité de ceci ou de cela. La raison d'échange au contraire est ce qu'elle est: si l'on achète, on doit échanger une quantité donnée contre une quantité donnée. En d'autres termes, la raison d'échange est subie.

Cette contrainte peut résulter d'un accord entre deux personnes, d'un fait de marché, d'un prix « politique ». Ce qui compte, c'est d'observer qu'en fait l'élément politique est aussi présent dans les deux premiers cas. Si l'échange a lieu entre deux personnes, indépendamment d'un marché, l'accord, consensuel ou forcé, est un véritable fait politique parce qu'il dépend du pouvoir de chacun par rapport à l'autre. Ce qui est en cause, c'est une situation de pouvoir. Si l'échange a lieu sur le marché, la raison d'échange est évidemment fonction de l'offre et de la demande. Mais pas seulement de l'offre et de la demande. Sur le marché, la monnaie est nécessaire. Et la monnaie n'est pas du tout un point de repère invariable, neutre par rapport à l'offre et à la demande comme l'aiguille d'une balance. La monnaie est un des facteurs politiques qui entrent dans la formation de la raison d'échange, et la fixent dans les limites d'un ensemble très vaste de possibilités économiques pures.

b) Cet aperçu peut servir à montrer la différence politique entre la monnaie naturelle et la monnaie de papier ou la monnaie scripturale. Quand les échanges sont peu fréquents, ils ne dépendent qu'en partie du marché (faiblement intégré) et ne dépendent qu'en partie des pouvoirs publics. Les échangistes n'ont besoin que d'une monnaie naturelle, qui à son tour dépend moins des pouvoirs publics que la monnaie de papier. Cela équivaut à dire que les aspects politiques de la raison d'échange sont entre les mains des échangistes (dans leur pouvoir relatif) plus qu'entre celles des pouvoirs publics.

Quand les échanges sont au contraire très fréquents, la monnaie de papier (et la monnaie scripturale), à savoir la monnaie comme décision des pouvoirs publics, est in-

dispensable. Ce fait différencie nettement l'activité économique de l'activité politique. Mais il ne s'agit pas d'une séparation entre la politique et l'économie, il s'agit d'un déplacement du pouvoir des personnes impliquées dans l'échange à une autorité publique, qui prend le caractère de facteur politico-économique. Dans le premier cas (en le poussant à la limite pour en montrer les aspects typiques), les acteurs de l'échange agissent de façon autonome tant sur le plan économique que sur le plan politique (7). Dans le second cas, au contraire, ils n'agissent de façon autonome que sur le plan économique, et subissent un conditionnement politique externe. Naturellement, la différence n'est pas seulement politique, mais aussi économique parce qu'avec le changement des aspects politiques de l'échange, ses aspects économiques changent également.

Il peut être utile, pour illustrer cette différence en général, de la comparer à la différence entre le droit développé et le droit primitif. Le droit primitif est caractérisé par l'autodéfense (8). Et, en soi, la monnaie naturelle est une autodéfense. D'autre part, l'échange a eu effectivement le caractère d'un droit qu'on faisait valoir de temps en temps parce qu'il était reconnu par tous, et qu'on identifie dans les rites de l'échange, mais qui n'était pas réservé, pour l'exercice de la sanction, à une autorité publique.

c) La multiplication des échanges n'a pas seulement provoqué la formation de la monnaie de papier. A cause

(7) Il est intéressant d'observer qu'à cette autonomie individuelle tendanciellement indiscriminée ne correspond pas une autonomie effective de la fonction économique et de la fonction politique, ni même, par suite, l'autonomie individuelle comme développement et expression des facultés humaines. Même dans ce cas, la relation entre liberté et loi, entre conditionnement social et expression des facultés humaines, est valable.

(8) Cf. les références au droit primitif dans HANS KELSEN, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1946.

des limites de l'expansion territoriale des pouvoirs publics par rapport à l'extension de la dimension territoriale des échanges devenus fréquents, la monnaie s'est dédoublée en deux secteurs bien distincts, caractérisés par des structures différentes: la monnaie nationale (au sens juridique du terme) (9) et la monnaie internationale.

La monnaie nationale a pris, par un processus économiquement spontané, le caractère de monnaie de papier. Mais ce processus avait une base politique: l'Etat bureaucratique moderne. En effet, la monnaie de papier ne peut se manifester que dans le cadre d'un Etat organisé de façon moderne et de son infrastructure administrative. La monnaie internationale, au contraire, qui ne peut pas dépendre d'une volonté publique, inexistante au niveau international, ne peut pas devenir complètement une monnaie de papier, et conserve par suite un lien avec une monnaie naturelle (l'or) en l'absence de points de repère plus sûrs.

Politiquement, ce qu'on a dit pour la monnaie de papier est valable pour la monnaie nationale: le pouvoir implicite dans l'échange n'est pas dans les mains des échangistes, mais dans celles des pouvoirs publics. Pour la monnaie internationale au contraire, toujours sur le plan politique, c'est ce qu'on a dit pour la monnaie naturelle qui est valable: le pouvoir implicite dans l'échange est, au moins en partie, dans les mains des échangistes, qui, dans ce cas, sont les agents économiques assistés par l'Etat ou l'Etat lui-même.

Une analogie avec le droit est encore valable pour cette différence politique. Comme le droit international

(9) J'emploie, ici comme ailleurs, le mot « national » en accord avec l'usage. Je voudrais pourtant observer que, dans cet usage, « national » est synonyme d'« étatique » et perd la référence à la nation comme conscience idéologique d'un type particulier d'Etat (pour la réduction du concept de *nationalité* au concept juridique de *citoyenneté*, cf. HANS KELSEN, op. cit., p. 234).

(ou le prétendu droit international), la monnaie internationale dépend plus des rapports de force entre les Etats que de décisions rationnelles. Et il convient de rappeler, avec Kelsen, que: « dans ses aspects techniques, le droit international est un droit primitif, comme il résulte, entre autres, de l'absence complète d'organes particuliers chargés de l'application des normes juridiques à un cas concret » (10). Dans ce sens, on peut dire que la monnaie internationale est effectivement, par rapport à la monnaie nationale, une monnaie « primitive ».

Du point de vue économique, la différence entre la monnaie nationale et la monnaie internationale est la suivante. Avec la monnaie nationale (de papier), les aspects économiques de la raison d'échange peuvent se manifester de façon autonome. La parité, comme rapport égal pour tous entre les moyens monétaires et les biens ou les services, est constamment assurée, ou immédiatement rétablie après les crises graves, dans d'étroites marges de variation. Et les marges de variation (la politique monétaire) dépendent de la volonté publique, sont fonction des caractéristiques et des exigences du marché national, peuvent être considérées comme justes ou fausses d'après les critères de la politique économique.

Avec la monnaie internationale, au contraire, les aspects économiques de la raison d'échange ne se manifestent pas de façon autonome. La parité s'établit au niveau des rapports des moyens monétaires entre eux et avec la monnaie internationale, et seulement indirectement par rapport aux biens et aux services; les variations de cette parité se manifestent par la fixité des changes, leur fluctuation, leur désintégration en un éventail de parités. Et ces variations peuvent être considérées comme justes ou fausses en relation avec les exigences du

(10) Cf. HANS KELSEN, op. cit., p. 338.

commerce international, non pas d'après les critères d'une véritable politique économique.

d) La monnaie nationale présente un seul aspect de pouvoir: l'Etat. Les aspects de pouvoir de la monnaie internationale, au contraire, varient en fonction de la distribution (inégaie) du pouvoir politique dans le monde comme système d'Etats, et dépendent en général de la *balance of power* qui se manifeste dans le système, et en particulier de la position de pouvoir de chaque Etat dans le système. Avec le seul critère disponible, la *raison d'Etat* (11), on peut distinguer les modèles suivants:

désordre international (12) - corrélat économique et monétaire: éventail de parités, tendance au bilatéralisme et à la limite vers des rapports d'échange différents pour chaque échange;

hégémonie d'un Etat - corrélat économique et monétaire: suprématie d'une monnaie nationale, qui fonction-

(11) En général, on entend la *raison d'Etat* seulement comme un concept de valeur. Mais la littérature inspirée par ce concept a toujours mis l'accent sur une « nécessité », c'est-à-dire sur quelque chose de déterministe, qu'on ne choisit pas mais qu'on subit, comme par exemple le « marché » ou tout autre déterminisme social. En l'état des choses, ce concept déterministe est encore mal formulé, mais il est souvent employé dans la sphère de la culture, en l'espèce par les historiens. Weber fait observer que « le langage de l'historien contient des centaines de mots comportant de semblables tableaux de pensée, mais imprécis parce que choisis pour les besoins de l'expression dans le vocabulaire courant non élaboré par la réflexion, dont on éprouve cependant concrètement la signification, sans qu'ils soient pensés clairement » (Cf. MAX WEBER, *Essais sur la théorie de la science*, trad. fr., Paris, Plon, 1965). C'est à ce *type idéal*, pas encore pensé « clairement », que je me réfère.

(12) La littérature fédéraliste anglaise entre les deux guerres mondiales a employé l'expression « anarchie internationale » pour mettre en évidence l'absence d'ordre dans n'importe quel système d'Etats absolument souverains. Dans le sens plein du mot « ordre » l'affirmation est indiscutable. Toutefois, cette expression ne permet pas de distinguer les différentes situations — de l'ordre relatif au désordre — dans lesquelles peuvent se trouver les systèmes d'Etats. Pour cette raison, tout en acceptant dans son contexte l'idée contenue dans l'expression « anarchie internationale », j'ai jugé utile d'employer, dans ce contexte, l'expression « désordre international ».

ne aussi comme monnaie internationale et garde un lien direct avec une monnaie naturelle, l'or;

convergence de la raison d'Etat entre plusieurs Etats - corrélat économique et monétaire: tendance au multilatéralisme et vers des parités fixes, potentialité internationale des monnaies nationales limitée et subordonnée à la monnaie internationale.

Ces modèles peuvent orienter — à des fins théoriques comme à des fins pratiques — le jugement sur la nature du rapport actuel entre la monnaie nationale (de papier) et la monnaie internationale, et sur les conditions politiques de son développement, en faveur de la monnaie de papier, jusqu'au point limite, extérieur à ce cadre, de la monnaie mondiale. La monnaie mondiale est extérieure à ce cadre parce que sa base politique réclame la suppression du système mondial d'Etats souverains (souveraineté absolue) et son remplacement par une fédération mondiale. Il n'y a pas d'autre manière de transformer les rapports de force actuels entre les Etats (droit primitif) en rapports juridiques véritables, c'est-à-dire dépendant d'une volonté publique. Et cela suffit pour affirmer qu'il est complètement dénué de sens d'accepter la souveraineté absolue des Etats armés — c'est-à-dire les rapports entre les Etats comme rapports de force — et d'imaginer, malgré tout, des projets de monnaie mondiale, comme il l'est, du reste, de penser que l'O.N.U., organisation d'Etats souverains et armés, puisse garantir la paix.

4 - Monnaie européenne et création de l'Etat européen

Sur la base de l'analyse de Robbins et de la terminologie générale que j'ai proposée, l'opération désignée par l'expression « unification monétaire européenne » ne se présente plus comme un problème qui aurait plusieurs solutions (en réalité toutes illusoire sauf une), mais prend le caractère d'un problème défini, avec une seule

solution. Le but économique est de transformer un groupe de monnaies nationales, avec des possibilités internationales limitées et subordonnées, en une monnaie « nationale » (européenne) qui couvre tout l'espace en question. Il s'agit donc de mettre en œuvre le moyen politique: une volonté publique, constitutionnellement définie, sur le même espace.

Cela équivaut à dire qu'on ne peut pas projeter l'unification monétaire de l'Europe sans projeter la création d'un Etat fédéral européen. C'est à dessein que je me suis servi de l'expression « projeter la création d'un Etat fédéral européen ». Dans le cadre de la culture politique actuelle, et de la médiocre capacité de la classe dirigeante à répondre au défi des faits, cette expression peut sembler absurde, dénuée de sens. Mais cela dépend des limites de la pensée courante, non pas de la nature de la chose. Par exemple, et précisément à propos de la création du premier Etat fédéral de l'histoire, les Etats-Unis d'Amérique, Gladstone s'exprima de la sorte: « De même que la constitution britannique est l'organisme le plus fin qui ait jamais résulté de l'histoire qui se fait, de même la constitution américaine est l'œuvre la plus merveilleuse qui ait été exprimée à un moment donné par le cerveau et les desseins de l'homme » (13).

Et il ne s'agit que d'un exemple. Afin de secouer la torpeur intellectuelle qui fait considérer comme impossible ce qu'on ne sait pas, ou ne veut pas, penser, on peut rappeler la cas du *Risorgimento* italien, qui, comme l'émancipation américaine, comportait, dans des circonstances historiques différentes, le même problème politique: la création d'un Etat nouveau sur un territoire déjà couvert par plusieurs Etats. Il est vrai que Cavour, dans les années qui précédèrent immédiatement 1860, consi-

(13) Cité par A. NEVINS et H.S. COMMAGER, *America, la storia di un popolo libero*, trad. it., Turin, 1947, p. 133.

dérait comme impossible la création d'un Etat italien, et n'épargnait pas les sarcasmes les plus cruels à l'égard de ceux qui se battaient pour cet objectif. Mais en 1860 l'Etat italien était une réalité, et précisément grâce à Cavour (comme grand exécuteur des initiatives de ceux qu'il avait raillés). Par conséquent, le scepticisme du nombre, et jusqu'à celui de la classe dirigeante engagée dans un mouvement unitaire, mais qui projette sa conclusion dans le temps indéfinissable du vide de la pensée et de la volonté, n'est pas une raison suffisante pour déclarer close la question, avant de l'avoir abordée.

En termes formels, l'aspect politique du problème est simple. L'unification monétaire est un problème technique qui peut être résolu par un Etat européen, et que, par définition, un Etat fédéral européen résoudrait tout à fait. Même le problème de la fondation de cet Etat nouveau est simple. Pour faire un gouvernement, dans le cadre démocratique, on a recours à des élections. Pour faire un Etat, il faut convoquer une assemblée constituante. Mais la pensée commence à tomber dans le vide quand on se sert de l'expression « union politique » au lieu de l'expression « Etat fédéral »; et, pour le processus de fondation, au lieu des expressions « assemblée constituante » et « lutte pour la convoquer », quelque expression qui cherche à nommer l'impossible, la transformation graduelle d'un groupe d'Etats en un Etat nouveau, fût-il fédéral.

Les initiés peuvent aussi donner à entendre qu'ils savent de quoi il s'agit. L'opinion publique, qui n'est pas portée à deviner, reste inerte. Elle n'a pas tort. Avec des discours de ce genre, on indique les exigences, pas les solutions; on ne propose pas des choix, on s'en remet au bon Dieu. Et il est curieux que sur cette base, qui est conceptuellement celle du « mauvais infini » comme je l'ai rappelé, quelques-uns prétendent (et il me déplait que même *Le Monde* soit de ceux-là) liquider comme « doc-

trinarisme des mystiques de l'Europe » le réalisme de ceux qui appellent un chat un chat.

Il faut donc, pour commencer, tenir bon sur les aspects formels du problème contre la réticence de la classe politique et les falsifications de la classe dirigeante. Et peu importe si ces aspects formels sont de simple bon sens, s'ils frisent tout bonnement la banalité. Le problème a cette nature. C'est le point de départ pour l'aborder. Naturellement, il faut aussi tenir compte du fait qu'au point de vue opérationnel personne ne reconnaît cette nécessité. Et c'est justement à ce propos que l'engagement en faveur de l'union monétaire revêt une importance politique. Le point décisif me semble être celui-ci: il faut accepter, et soutenir, contre la logique, une opération graduelle d'unification monétaire précédant, et non suivant, la création d'un pouvoir politique européen parce que les protagonistes du processus en ce qui concerne l'exécution (l'initiative, comme nous l'avons vu et comme nous le verrons, n'est pas leur affaire), ne se comportent pas suivant des critères logiques.

Evidemment, il s'agit d'un expédient. Mais il y a des expédients utiles. Peut-être y a-t-il des expédients qui peuvent pousser les forces politiques sur un plan incliné. Et c'est avec des expédients de ce genre qu'on doit chercher à résoudre l'aspect non formel du problème de la création du pouvoir européen. Si l'on réussit à engager quelqu'un pour quelque chose (l'union monétaire) qui implique un présupposé (le pouvoir politique), il peut arriver qu'il finisse par se trouver, malgré lui, dans la nécessité de le créer. L'hypothèse doit donc être prise en considération. En pratique, il s'agit d'établir: a) si la situation historique présente la possibilité de créer un Etat fédéral européen, b) si la situation politique présente quelque point glissant pour pousser la classe dirigeante sur un plan incliné des nations à l'Europe même sur le terrain politico-institutionnel.

5 - La possibilité historique

Pour répondre à la première question, ou au moins pour poser la question de telle sorte que puissent être discutés les critères avec lesquels on l'examinera, on peut recourir à la pensée de K.C. Wheare qui a écrit, de l'avis de beaucoup, l'ouvrage techniquement le meilleur sur le gouvernement fédéral. Wheare a pris en considération non seulement la nature de ce système de gouvernement, mais aussi les circonstances historiques qui permettent de l'adopter. C'est ce qui nous est utile. Selon Wheare, les circonstances qui permettent d'adopter un système fédéral sont :

- a) *le désir d'unité,*
- b) *la capacité de faire fonctionner un système fédéral.*

Et les facteurs qui alimentent ce désir et déterminent cette capacité sont :

- a) *l'insécurité militaire et le besoin d'une défense commune,*
- b) *le désir d'indépendance à l'égard de pouvoirs étrangers et la conviction qu'on ne peut l'obtenir qu'avec l'union,*
- c) *l'espoir d'obtenir par l'union des avantages économiques,*
- d) *quelque forme d'association déjà expérimentée,*
- e) *la contiguïté géographique,*
- f) *la similitude des institutions politiques,*
- g) *un leadership efficace (14).*

Si l'on pense que cette analyse est exhaustive, et je le crois, il s'agit de vérifier la présence ou l'absence de ces circonstances, et des facteurs qui les font entrer en

(14) K.C. WHEARE, *Federal Government*, 3rd ed., Oxford University Press, Londres, 1953, p. 37-40.

action, en Europe occidentale (15). C'est vite fait. Dans le cadre des Six, le désir d'unité existe. Les sondages d'opinion l'attestent, alors que pour les Dix, et en particulier pour la Grande-Bretagne, il faut attendre que l'adhésion à la Communauté porte ses fruits. Il existe aussi, tant dans le cadre des Six que dans celui des Dix, la capacité de faire fonctionner un système fédéral de gouvernement (16). Et, par un bref examen, on peut montrer que les facteurs qui sont à la base du désir d'unité et de cette capacité sont non seulement présents, comme on le constate immédiatement, mais déjà très efficaces.

Les faits sont les suivants. L'Europe occidentale a déjà expérimenté plusieurs formes d'association, cassant la

(15) On pourrait analyser les circonstances qui permettent — ou imposent — d'adopter un système fédéral de gouvernement en Europe occidentale aussi en termes de *matérialisme historique* en ce qui concerne la base sociale (l'évolution du mode de production), de *raison d'Etat*, en ce qui concerne la convergence des raisons d'Etat, et d'une identification de la contradiction historique qui permet de les dépasser. Mais l'avantage des critères de Wheare réside dans le fait qu'ils sont empiriques, tout en étant compatibles avec des hypothèses théoriques de ce genre, et donc aussi facilement utilisables et contrôlables qu'acceptables.

(16) Sur un sujet de ce genre, on peut avoir les idées les plus disparates, et les préjugés peuvent avoir facilement le dessus sur les idées les plus réfléchies. Mais on ne peut pas avoir de doutes si l'on considère d'un côté le degré de développement historique de l'Europe occidentale, de l'autre les conditions historiques dans lesquelles un système fédéral a fonctionné en Amérique du Nord au cours du XIX^e siècle (il a été dit, par ailleurs, que les États-Unis d'Amérique sont une fédération européenne réussie). Il faut considérer, naturellement, que la vie civile des peuples dépend aussi des conditions de l'expérience historique, conditions qui peuvent sous-exprimer, ou au contraire développer les capacités civiles. Les conditions historiques du système européen des Etats ont contraint, sur le continent, les peuples européens au centralisme, en contrariant l'expression pleine du libéralisme et, par là même, celle de toutes les autres expressions modernes de la vie sociale. D'autre part, dans cet après-guerre, s'est développé, comme conséquence de la faiblesse des Etats nationaux, le mouvement de l'unité européenne. Les défauts de la vie politique européenne (continentale), très graves en Italie, ne peuvent pas, par conséquent, être imputés à un manque supposé de civilisation de ces peuples, mais doivent être imputés à la faiblesse des Etats. Le fait que, malgré cette faiblesse, fonctionnent encore des institutions démocratiques, constitue vraiment la preuve de la maturité historique de l'Europe occidentale.

tendance à une division croissante qui durait depuis le début du XIX^e siècle. Sur cette base politique, elle a fait un bon bout de chemin sur la voie de l'intégration économique. Grâce à quoi, il faut désormais compter, dans le commerce mondial, avec l'entité économique européenne et, dans les relations internationales, avec cette quasi-entité politique. L'unité est encore en lutte avec la division, mais elle est déjà assez forte pour empêcher les Etats de faire une politique nationale dans de nombreux secteurs vitaux, et pour s'imposer, en ce moment même, à la Grande-Bretagne elle-même, qui avait pourtant cherché, par tous les moyens, *di far da sé*. Ce sont des faits importants. Beaucoup les sous-estiment parce qu'en jugeant la situation européenne ils ne se réfèrent qu'à la situation politique intérieure des Etats et à leur position dans le monde. Mais il suffit de les garder présents à l'esprit pour admettre la présence, et l'action, de puissants facteurs unitaires.

A l'égard de ceux qu'énumère Wheare, on pourrait être incertain sur un seul: le leadership efficace. Par plusieurs aspects, il s'agit en réalité d'une inconnue. Mais par quelques aspects seulement. Les leaderships naissent de l'action et dans l'action. Et, alors qu'on ne peut pas juger les hommes avant qu'ils aient agi, on peut prendre en considération les actions, en acte ou en puissance. Par des examens de ce genre, on ne peut aboutir à aucun jugement certain, parce que les hommes ne font pas toujours bien ce qu'ils font, ni ne font toujours ce qu'ils pourraient ou devraient faire. Mais on peut établir une possibilité. Si une action politique est en acte ou en puissance, est également en acte ou en puissance un leadership, qui pourra être efficace ou non, sans qu'on puisse a priori l'affirmer ou l'exclure.

Il faut donc, au point où nous en sommes, passer à la seconde question, en discutant de possibilités et non de certitudes. En se servant des facteurs de Wheare comme critère (moins celui du leadership efficace) on peut

conclure que l'Europe occidentale offre la possibilité historique de la fondation de la Fédération européenne. Et en se servant du critère du plan incliné des nations à l'Europe, on peut vérifier si, sur ce plan, sont en acte ou en puissance des actions, et donc établir si est en acte ou en puissance un leadership européen.

6 - *Action résolutive et leadership européen occasionnel*

J'ai déjà dit que l'union monétaire est un des points glissants du plan incliné des nations à l'Europe. Pour en apprécier l'efficacité sous cet aspect, il conviendra de rappeler qu'il s'agit d'un choix imposé par le degré de développement de l'intégration économique, qui est arrivée désormais en un point où on ne peut ni consolider les résultats déjà acquis, ni avancer, sans aborder le problème monétaire. Il s'agit, en substance, d'un choix imposé par les faits, et irrévocable à moins de les modifier. Par la conférence de La Haye en 1969, les gouvernements ont reconnu cette nécessité.

En fait, le cadre est plus vaste. Le degré de développement de l'intégration européenne oblige les gouvernements à aborder non seulement le problème monétaire, mais aussi d'autres problèmes économiques, en dernière analyse le problème même de l'unification des politiques économiques (sans considérer les problèmes politiques liés, directement ou indirectement, à ce développement économique). Mais sur ce terrain, à cause de la limite que constitue la souveraineté encore intacte des Etats (autrement dit le fait que la formation de la volonté publique est encore confinée dans le cadre national), ce qu'on pourra obtenir, si les circonstances sont favorables, n'aura pas de toute façon le caractère d'un fait nouveau, européen, mais seulement celui d'une plus ou moins grande collaboration internationale.

Sur le terrain monétaire, au contraire, peuvent être

faits des pas en avant de nature institutionnelle, tangible, européenne, par exemple dans la direction indiquée par Triffin (17). Il y a un précédent, l'expérience de l'Union européenne des paiements (U.E.P.). Et il y a la condition politique préalable. L'Europe des Six, comme celle des Dix, se trouve dans l'une des situations politiques qui présentent des caractéristiques monétaires spécifiques: celle de la convergence de la raison d'Etat des Etats. Dans cette situation peut se manifester une monnaie internationale, même limitée et subordonnée à une monnaie hégémonique. C'est une situation qui peut effectivement permettre de créer, comme l'a proposé Triffin, un système européen (limité) de réserve.

Il est vrai qu'avec des dispositions de ce genre, nous ne nous trouverions qu'en présence d'un type de monnaie internationale. Mais la circonstance singulière est que, dans le cadre de l'intégration européenne, cette monnaie serait prise par la classe politique, par la classe dirigeante et par l'opinion publique, pour une étape sur la voie de la création d'une monnaie européenne. Ce n'est pas une supposition arbitraire. C'est la constatation d'un fait. La décision des gouvernements d'avancer par étapes vers l'unité monétaire a suffi pour produire des convictions de ce genre.

Naturellement cette circonstance singulière, à elle seule, ne garantit rien. Une monnaie internationale ne peut pas évoluer graduellement vers une monnaie « nationale ». Du point de départ au point d'arrivée, il y a un saut. Un saut politique, non économique. Il s'agit d'un « saut qualitatif », comme on a coutume de dire, d'un système d'Etats nationaux souverains à un système fédéral. Mais cette circonstance est toutefois de nature à garantir une vision politique diffuse, et des dispositions

(17) Cf. R. TRIFFIN, « Il panorama internazionale oggi e domani » dans *Verso una moneta europea* (essais de U. Mosca etc.), Bologne, 1970.

concrètes, qui se situent dans la perspective du plan incliné vers la fédération européenne. Autrement dit, à garantir, dans les termes de notre problème du leadership, l'action d'un leadership de plus en plus engagé, bien que peu conscient de cet engagement, dans la logique concrète de l'intégration européenne.

Ce que j'ai dit jusqu'à présent montre que le problème monétaire est l'un des points glissants, mais qu'il n'est pas le point glissant décisif. La création d'une monnaie internationale serait prise pour une phase de l'unification monétaire, mais à un certain point les problèmes politiques de l'opération viendront à maturité, comme avant eux les problèmes du prétendu passage automatique de l'unification économique à l'unification politique. Toutefois, c'est déjà quelque chose que certains problèmes mûrissent. Cela étant admis, il s'agit de voir si ces problèmes pourront être résolus, ou bien, dans les termes du problème du leadership, si en se profilant ils ont donné origine, ou si en se rapprochant ils donneront origine, à des points glissants plus avancés de caractère politico-institutionnel. Par conséquent, deux actions différentes, et donc deux leaderships distincts, sont à prendre en considération, encore qu'elles soient complémentaires et destinées, en dernière analyse, à se confondre.

Par cette observation, on arrive peut-être au cœur du problème. D'autre part, cela s'est déjà produit. En 1951, à l'initiative de la France, les Six, alors à peine constitués, décidèrent de créer une armée européenne (C.E.D.). Ils le firent seulement parce qu'ils furent placés en face de la question du réarmement allemand. Et, chose indicative, ils n'abordèrent pas du tout l'aspect politique de fond du problème. Mais, vers la fin de cette même année, cet aspect de fond apparut. A l'action pour la C.E.D. s'associa, juste à la fin de 1951, l'action pour la Communauté politique européenne (C.E.P.). En théorie, ce n'étaient que deux aspects de la même chose: on ne

pouvait pas faire une armée européenne sans pouvoir politique européen. Mais dans le déroulement concret des faits, l'initiative pour la C.E.D., l'initiative pour la C.E.P. et la conjonction des deux ne furent pas promues par le même leadership, mais par deux leaderships distincts.

La première s'arrêta à mi-chemin. Elle ne prit pas en considération la création d'une souveraineté européenne (formation de la volonté publique dans le cadre européen) qui était pourtant indispensable pour contrôler une armée européenne (comme elle serait indispensable pour contrôler une monnaie européenne). La seconde parcourut au contraire le reste du chemin, en mettant sur le tapis le problème de la renonciation à la souveraineté nationale, indispensable pour créer une souveraineté européenne. Et les deux leaderships ne se différencièrent pas seulement par rapport à leurs objectifs, mais aussi par rapport à leur nature. Le premier était un leadership national, en ce sens qu'il coïncidait avec les leaderships nationaux des Six. Le deuxième au contraire ne fut qu'un leadership occasionnel, européen, engendré par l'objectif et distinct des leaderships nationaux (gouvernements nationaux, leur majorité, leur politique générale) (18).

(18) Le projet de la C.E.D., comme schéma de traité, était pratiquement terminé avant l'été de 1951. Il n'envisageait pas la création parallèle d'une Communauté politique. Mais à la réouverture automnale des travaux, la délégation italienne à la conférence de la C.E.D. le remit en question et De Gasperi réussit à faire accepter, à la réunion du Conseil de ministres du 11 décembre, le principe de la construction simultanée d'une armée européenne et d'une communauté démocratique européenne. Par la suite, ce principe fut exprimé par l'article 38 du traité de la C.E.D. et dans les travaux de l'Assemblée *ad hoc* qui préparèrent la constitution de la C.E.P..

Le fait est peu connu, parce qu'il n'avait pas un caractère public. Mais il est établi par une fille de De Gasperi, qui affirme: « Des procès-verbaux, il résulte que ses interventions furent souvent en opposition avec celles des autres participants qui s'étaient engagés à chercher un accord sur les questions techniques et de budget, alors qu'il insistait sur un problème plus vaste et plus fondamental; autrement dit, il jugeait indispensable qu'on vît dans les développements de la Communauté la présence

Ces faits obligent à prendre en considération une hypothèse. S'il s'agit de renonciation à la souveraineté nationale, on ne peut pas compter sur l'action normale de la classe politique, c'est-à-dire sur les leaderships nationaux, mais seulement sur l'action d'un leadership européen occasionnel comme moyen conducteur par rapport aux leaderships nationaux. Cette hypothèse peut, d'autre part, être confirmée par une explication, qui paraîtra plus évidente si elle est développée dans le contexte de la signification historique de l'intégration européenne.

Depuis longtemps, les leaderships nationaux sont engagés dans l'intégration européenne. Cet engagement est arrivé désormais jusqu'au niveau des projets d'union monétaire. Mais le destin final de cette politique est celui-là même du Marché commun: ou bien l'aboutissement à l'Etat fédéral européen, ou bien l'échec, la régression vers une zone de libre échange, avec les conséquences fatales tant économiques que politiques, d'une régression de ce genre. L'enjeu est immense. Pour le mettre en pleine lumière, Luigi Einaudi rappelait une phase de l'histoire italienne, celle de la fin du quinzième siècle. Le dépassement manqué de la division italienne, alors que se formaient les grandes monarchies européennes, asservit l'Italie. Le dépassement manqué de la division de l'Europe,

d'une Assemblée représentative et politique ». Elle rapporte textuellement quelques déclarations de De Gasperi, qui commencent ainsi: « L'Italie est prête à transférer de larges pouvoirs à une Communauté européenne pourvu qu'elle soit démocratiquement organisée et donne des garanties de vie et de développement » (Cf. MARIA ROMANA CATTI DE GASPERI, *La nostra patria europea*, Milan, 1969, p. 58-59).

Pour établir la nature « occasionnelle » de cette action il suffit de considérer: *a*) l'indifférence des partis italiens en face de la première comme de la seconde position du problème de la C.E.D., *b*) la coïncidence entre la position prise par De Gasperi et celle qu'avait prise le M.F.E. (italien), *c*) le changement de présidence de la délégation italienne à la Conférence de la C.E.D., qui fut confiée, à la reprise automnale, à Ivan Matteo Lombardo, alors actif au M.F.E.

à notre époque où le pouvoir effectif de décision au niveau international appartient aux grands Etats continentaux, asservirait l'Europe, qui est déjà asservie à moitié, en fait, dans le domaine monétaire, pour ne pas parler du reste, ni de la terrible servitude de l'Europe orientale (19).

Mais la plausibilité de cette prévision ne suffit nullement à produire une réaction efficace de la classe politique. Il y a une donnée: la conscience de cette alternative historique est présente dans la classe politique, mais rien ne semble, à cette même classe politique, plus irréalisable, moins proposable, que le moyen pour créer un Etat européen, la constituante européenne. Cette cécité ne dépend pas seulement des formes d'irresponsabilité morale et intellectuelle engendrées par l'adaptation passive ou malhonnête à chaque position personnelle de pouvoir. Cette cécité dépend aussi, et surtout, si ce que j'ai dit est plausible, de la contradiction entre la nature de la décision, convoquer la constituante européenne, et la structure du processus normal de production des décisions politiques. Si l'on prouve que cette décision est impossible dans ce cadre, on prouve en même temps que, dans ce cadre, elle est impensable. Et on explique la contradiction qui se forme même chez les meilleurs entre la considération historique, qui suggère l'unité (l'Etat européen), et la considération politique, qui ne conçoit que des actions qui maintiennent la division (les Etats nationaux).

La décision de convoquer une constituante européenne ne peut être prise, évidemment, qu'au niveau international, c'est-à-dire dans un cadre où ne se forme aucune volonté publique, mais seulement un compromis entre les expressions de sommet de différentes volontés publiques.

(19) Cf. LUIGI EINAUDI, *Lo Scrittoio del Presidente*, Turin, 1956, p. 89.

Juridiquement, il s'agit d'une décision possible à condition que se forme, dans un nombre suffisant de pays, et en même temps, la volonté de la prendre. Mais avec la politique normale, et même avec la politique révolutionnaire au cas où elle vise la conquête du pouvoir dans l'Etat, il est non seulement difficile, mais même tout à fait impossible théoriquement, d'aboutir à une situation de ce genre.

Les décisions dépendent du pouvoir, le pouvoir de l'affrontement des forces, l'affrontement des forces du cadre de la lutte. Il en résulte, par rapport à la décision de convoquer une constituante dans le cadre de plusieurs pays (plusieurs cadres de lutte): a) que les forces intéressées n'auraient aucune possibilité, sinon fortuite, d'aboutir à une majorité pour la constituante en même temps, b) qu'elles ne pourraient même pas, en vérité, commencer la lutte pour cette majorité parce qu'on ne peut pas diviser les forces en présence avec la proposition d'une décision qui n'en serait pas une (un Etat seul ne peut pas convoquer la constituante européenne), c) qu'en tout cas le pouvoir normal — qui se prend, se perd ou se garde seulement dans un cadre de lutte, un Etat — et la décision de convoquer une constituante prise dans plusieurs pays — qui correspond à la décision de changer justement le cadre de la lutte — sont incompatibles parce que le pouvoir normal ne se conquiert que par la mobilisation des possibilités historico-sociales de survivance d'un cadre de lutte, quelles qu'elles soient, et non par le contraire. C'est en quoi réside la difficulté à surmonter pour créer la fédération européenne. Les Etats peuvent atteindre n'importe quel niveau de lâcheté ou de folie, mais ils ne peuvent être dépassés par la politique normale, qui, par définition, n'est que gestion ou transformation de l'Etat.

Par cette observation finale, l'aspect non formel de la création de la fédération européenne, dans les limites

des critères utilisés, est identifié. Il y a une exclusion nette. On ne peut pas compter, pour le lancement d'une action résolutive, sur l'action normale de la classe politique. Il y a une possibilité. On peut compter sur l'action d'un leadership européen occasionnel s'il existe, sur le plan incliné vers l'Europe, un point glissant vers une situation qu'on pourrait qualifier de « constituante rampante ».

Je pense que ce point existe, et que cette action est en cours. Je peux me tromper, naturellement. Poser correctement un problème historico-social, au stade actuel des sciences de la société, est une opération peu sûre, avec de nombreuses possibilités d'erreur. Et la tentative de trouver une solution est plus incertaine encore. Mais l'enjeu est tel qu'il vaut mieux se tromper, mais provoquer une discussion, que se taire. C'est la pierre de touche. Si l'on ne pousse pas l'examen jusqu'à ce point, on ne s'occupe pas du tout de l'unité européenne. On dit, et c'est vrai, que l'unité européenne dépend de la volonté humaine. Mais cela signifie qu'il faut projeter la réalisation de la fédération européenne, ou bien cela ne signifie rien parce que là où il n'y a pas de projets, il n'y a pas de volonté. La fédération européenne pourra naître aussi d'une somme d'actions erronées, et de leur conjonction fortuite ou délibérée dans la direction juste, mais certainement pas du vide de la pensée et de la volonté.

En tout cas, tout ce qui peut être établi par la raison ne doit pas être négligé. C'est pourquoi, avant d'aboutir à la conclusion, cela vaut la peine de rappeler que l'entreprise communautaire a été gérée par les leaderships nationaux, mais a été fondée par un leadership européen occasionnel (présent également, comme on l'a vu, dans la tentative de la C.E.P. et, comme on pourrait le constater, à tous les tournants du mouvement européen). Comme on sait, le mémorandum Monnet du 28 avril 1950 a été récemment publié. Il y a un passage, dans ce document,

qui dévoile la nature du dessein stratégique de la création de la C.E.C.A. Après avoir constaté qu'on ne rencontrait que des impasses dans tous les secteurs du front politique, Monnet poursuivait: « *D'une pareille situation, il n'est qu'un moyen de sortir: une action concrète et résolue, portant sur un point limité mais décisif, qui entraîne sur ce point un changement fondamental et, de proche en proche, modifie les termes mêmes de l'ensemble des problèmes* ».

Le point sur lequel Monnet a agi, en abordant le problème franco-allemand dans le cadre européen avec le projet de la C.E.C.A. et en renversant avec un petit groupe l'immobilisme des partis et des gouvernements, a débloqué la situation, a fait naître l'entreprise communautaire, a guidé les Etats d'Europe occidentale, pour vingt ans, sur une voie politique et économique efficace (20). Le dessein était fonctionnel, son développement est resté dans les limites du fonctionnalisme (21). Mais il a dé-

(20) Hallstein a expliqué avec rigueur le caractère politique de l'intégration économique: « ce qui a été intégré, c'est la participation de l'Etat à la détermination des données, des conditions de l'activité économique » (Cf. W. HALLSTEIN *L'Europe inachevée*, coll. « Le monde qui se fait », Robert Laffont, 1971). Il faut tenir compte aussi du fait que l'intégration a été le choix fondamental des Etats en matière de politique étrangère.

(21) La discussion sur la méthode pour construire l'Europe, qui s'est déroulée au début du processus d'intégration et que beaucoup ont oubliée aujourd'hui, malgré l'engagement officiel en faveur de l'union monétaire (et de l'union politique), aboutit à l'identification de deux voies: le fonctionnalisme et le constitutionnalisme. Spinelli, à juste titre, réduisit le fonctionnalisme en une expérience née de besoins nouveaux de la politique internationale: « Tant au cours de la première qu'au cours de la seconde guerre mondiale, les divers pays d'Europe avaient dû se battre en coalitions et accomplir de grands et durables efforts en commun, lesquels avaient imposé certaines méthodes de collaboration interétatique qui allaient bien au delà des méthodes pratiquées avec les traités traditionnels d'alliance ou de commerce. Quelques objectifs importants, reconnus d'intérêt commun par les divers Etats de la coalition, étaient apparus au cours des deux guerres comme difficilement réalisables en dehors d'une action commune très bien coordonnée. Quelques autorités spécialisées unifiées, à caractère militaire

veloppé les énergies dont dispose aujourd'hui l'Europe occidentale, et nous a laissé un héritage précieux: une association déjà expérimentée et une indication stratégique précise.

Aujourd'hui encore, sur le front politique européen, on ne rencontre que des impasses. Le monde est à un tournant, l'impuissance des États nationaux éclate aux yeux de tous, l'Europe ne peut pas agir parce qu'elle n'a pas de pouvoir politique. Dans ce cadre mondial, qui du seul fait d'exister suggère l'idée d'un quatrième pôle européen, il y a l'engagement des gouvernements pour l'union monétaire. Nous savons que l'union monétaire met en jeu la souveraineté nationale, mais nous savons aussi qu'elle n'engage pas les leaderships nationaux à la dépasser vraiment. Toutefois, avec les leaderships nationaux engagés sur ce front, et avec la faveur des circonstances, un leadership européen occasionnel est en train d'agir sur un « point limité » qui devrait être décisif, parce qu'il concerne la source même de la formation de la volonté publique démocratique.

Ce point est l'élection unilatérale directe des délégués au Parlement européen. Depuis quelques années, les européistes les plus sérieux, et les fédéralistes les plus res-

et économique, s'étaient ainsi constituées: commandements uniques, centrales d'achat et de distribution de certaines matières premières, alimentaires ou d'intérêt stratégique, fonds monétaires destinés à soutenir les monnaies des divers États et ainsi de suite. L'exécution de telle ou telle tâche était confiée à une autorité supranationale, au service de laquelle étaient mis les appareils administratifs nationaux de chaque État... Toutefois, il ne s'agissait pas de véritables transferts de souveraineté, mais seulement de délégations bien limitées dans le temps et matériellement. Les décisions politiques générales étaient toujours prises par les gouvernements nationaux; si des lois s'avéraient nécessaires, elles étaient votées par chaque parlement » (cf. A. SPINELLI, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea* dans *La nascita degli Stati Uniti d'America*, sous la direction de L. BOLIS, Milan, 1957, pp. 213-4). La critique de cette méthode, faite par Spinelli et par d'autres, est désormais une leçon des faits. Les « Communautés » ont vécu, le problème du pouvoir est resté posé.

ponsables, luttent pour cet objectif (22). Il est vrai qu'en général on n'attribue pas beaucoup d'importance à cette action, et il est vrai que, même parmi ceux qui la mènent, beaucoup ne croient pas du tout qu'elle puisse être résolutive. Mais cela n'a pas d'importance. Ce qui importe, c'est que l'action soit en cours dans quatre pays, que le succès dans un pays ouvrirait la voie au succès dans d'autres pays, que la reconnaissance du droit de vote européen dans plusieurs pays mettrait dans une situation intenable les gouvernements qui, dans la situation actuelle de l'Europe, s'obstineraient à ne pas reconnaître ce droit à leurs citoyens. Et, encore, que l'élection générale européenne, impossible tant qu'on la laisse entre les seules mains du Conseil de ministres de la Communauté, deviendrait possible. Et, enfin, qu'une élection générale européenne modifierait les termes de la formation de la volonté publique, et, par là « les termes mêmes de l'ensemble des problèmes ».

Avec une élection européenne se formerait une volonté publique dans le cadre européen: un fait, qu'on le veuille ou non, virtuellement constitutionnel. Le vote ou la violence créent le pouvoir. S'occuper du vote européen et ne pas voir cette conséquence, et discuter si l'élection ou l'attribution de vraies compétences au Parlement européen est nécessaire au préalable, ou prôner tout bonnement la création graduelle, morceau par morceau, d'un État fédéral — comme s'il n'était pas vrai que le pouvoir est ou n'est pas — est vraiment la plus grande des abstractions.

Mais, de nouveau, cela n'a pas d'importance. La réalité ne souffre pas les abstractions. Dans la réalité, le vote

(22) Cf., pour les projets et les propositions de loi, *Per l'elezione del Parlamento europeo*, publié par la Direction générale de la documentation parlementaire et de l'information du Parlement européen, Rome, 1969. De septembre 1969, date de cette publication, à ce jour, la cadre n'a pas beaucoup changé. Il y a eu des progrès, mais pas encore de résultats décisifs.

crée le pouvoir. Et dans la réalité, l'action pour le vote européen est en cours (23). La raison permet donc d'affirmer qu'est en cours la lutte pour la fédération européenne comme tentative délibérée. On ne peut rien dire d'autre. A la fin, on constatera le succès, ou l'échec, de la tentative. A la fin, on constatera si le leadership européen occasionnel aura eu, ou non, la vertu et la fortune dont parle Machiavel.

(23) Par une élection générale européenne on obtiendrait: *a)* l'organisation des partis au niveau européen, qui donnerait au Parlement européen la même base d'intérêts politiques et de consensus public que celle dont se prévalent les Etats, *b)* l'amalgame des intérêts et des besoins créés par l'intégration et des espérances créées par l'élection, avec les motivations du comportement des partis et des candidats. On obtiendrait, en substance, le déplacement du pouvoir (formation de la volonté publique) des nations à l'Europe, mais sans réseau européen du pouvoir et avec les réseaux nationaux exclusifs du pouvoir encore intacts. Pour apprécier une situation de ce genre, on peut penser peut-être à la situation militaire du succès, en tant qu'elle est distincte de l'exploitation du succès. Il est vrai qu'il y a des cas où le succès, acquis stratégiquement, vient à manquer en tout ou en partie, faute d'exploitation, ou d'une exploitation convenable du succès. Mais ils sont rares. En tout cas, le succès stratégique (dans cette comparaison, l'apparition d'un pouvoir européen de fait, *qui en fait doit précéder, et ne peut pas suivre, ou simplement coïncider avec la phase constitutionnelle proprement dite*) est le problème fondamental. L'exploitation du succès est plus facile, et au moins en partie préconstituée.

Les problèmes de l'action

L'ACTION DU M.F.E. EN FRANCE

Le Fédéraliste reproduit ici trois documents qui font le point sur la discussion en cours au sein de la Commission française du M.F.E. sur le renouvellement de l'action du Mouvement en France et sa liaison avec les actions qui sont à l'étude dans les autres pays.

PLATEFORME POUR UN RENOUVELLEMENT DE L'ACTION DU M.F.E. EN FRANCE *

I

1) Le M.F.E. a comme but statutaire de travailler à la création d'une Fédération européenne — élément essentiel d'une Fédération mondiale — à laquelle seront transférés les pouvoirs souverains nécessaires à la sauvegarde des intérêts communs des citoyens et des Etats européens.

Cette Fédération devra garantir les libertés fondamentales — y compris la liberté d'opposition — et disposer de pouvoirs fédéraux effectifs concernant la politique économique, financière

(*) Il s'agit du texte présenté par Jean-Pierre Gouzy et Bernard Barthalay à la Commission française du M.F.E. le 28 novembre 1971.

et sociale générale, les échanges internationaux, la monnaie, la politique extérieure et la défense.

2) Comment atteindre ce but? Historiquement, l'U.E.F., puis le M.F.E., ont toujours accordé une priorité à la méthode démocratique et récusé l'approche intergouvernementale de l'unité européenne.

Par définition, la méthode intergouvernementale est incapable de provoquer la constitution d'une véritable Fédération européenne, parce que le processus politique, d'élection en élection, pousse les partis à dire ce que les gouvernements devront faire en matière de politique extérieure, militaire, économique et sociale — c'est-à-dire tout le contraire de la subordination radicale de ces prérogatives majeures à une autorité commune. D'où la priorité donnée à la méthode constituante sur celle du pacte fédéral.

3) Le M.F.E. a toujours considéré dans cette perspective les Communautés européennes comme des réalisations non négligeables mais partielles et incapables par elles-mêmes de déborder la souveraineté des Etats. L'histoire de la C.E.C.A., puis de l'Euratome et de la C.E.E., a vérifié cette hypothèse et démontré les limites de l'approche fonctionnaliste qui a inspiré les « pères fondateurs » de l'Europe actuelle, bien qu'ils aient admis que leur objectif était de réaliser, au terme du processus d'intégration engagé par eux, une Europe fédérale ou supranationale.

4) Néanmoins, le M.F.E. a été amené à constater à différentes reprises que le Marché commun généralisé, institué par la C.E.E., créait entre ses partenaires une situation nouvelle et originale. La C.E.E. a, en effet, conféré une dimension supranationale à certains intérêts économiques, alors que le processus politique est demeuré prisonnier des Etats-nations.

Les contradictions qui ont résulté de cette situation paradoxale sont à l'origine des grandes crises de la Communauté, notamment celle de 1965 (ressources communes et application des règles majoritaires prévues par les traités de Paris et de Rome) et de 1971 (impossibilité de mettre en œuvre les mécanismes d'une véritable union économique et monétaire).

5) En 1971, plus de vingt ans après la création de la première Communauté européenne, les attributs politiques et monétaires de la souveraineté demeurent l'apanage des Etats-nations. Le seul résultat tangible du processus d'intégration est l'union douanière (tarif extérieur commun). Toutefois, même dans ce do-

maine, on ne peut encore parler sérieusement de « point de non-retour ».

L'élargissement de la Communauté de six à dix partenaires aurait d'ailleurs pour conséquence de placer celle-ci en situation de zone de libre-échange industriel à l'égard de la plupart des pays de l'A.E.L.E. qui n'adhéreront pas (Suède, Suisse et Autriche notamment).

6) L'expérience de la C.E.E. a prouvé que, dans la mesure où elle créait des contraintes et une discipline partiellement supranationale pour les Etats membres, ceux-ci se sont soustraits aux règles communautaires. Nous en voulons notamment pour preuve: a) que les seules méthodes de gestion communautaires tolérées par les gouvernements constituent un processus diplomatique de décision; b) que les prérogatives de la Commission se trouvent détériorées et de plus en plus étroitement limitées. Théoriquement responsable devant le Parlement européen qui peut la censurer, la Commission s'est effacée devant le Conseil des ministres qui n'a de comptes à rendre qu'aux gouvernements nationaux dont il est l'émanation; c) que les pays membres de la Communauté se sont très facilement résignés, depuis l'*ukase* gaulliste de 1966, à ne jamais appliquer la règle de la majorité, dans les cas où elle est pourtant prévue par les traités, afin d'éviter que le veto d'un Etat ne bloque le processus d'intégration. Cette violation des règles est une des causes majeures de l'incapacité de la Communauté à mettre en œuvre le programme d'union économique et monétaire. La situation ainsi créée, difficilement supportable dans une Communauté à Six, deviendra intolérable dans une Communauté élargie; d) que les pays membres de la Communauté se sont bien gardés d'appliquer les articles des traités prévoyant l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen. Dans le même esprit, ils se sont abstenus de reconnaître au Parlement européen de véritables prérogatives législatives et de contrôle budgétaire. Pour cette raison, la C.E.E. est demeurée, au sens technique du mot, *une confédération d'Etats à compétence économique*. Elle est donc oligarchique et non démocratique. L'opinion politique dans la Communauté n'a pu être organisée au niveau européen; les partis qui concourent à la formation de l'expression parlementaire sont demeurés nationaux; ainsi le peuple européen n'a jamais pu se prononcer en tant que tel sur une entreprise conçue pour affirmer son destin.

Nous nous trouvons, par conséquent, devant une Communauté européenne à laquelle font défaut aussi bien les caractéristiques d'un gouvernement que la légitimation démocratique.

II

a) Aussi loin qu'on remonte dans l'histoire de l'U.E.F. ou du M.F.E., on observe que les fédéralistes n'ont jamais considéré la Fédération européenne comme une fin en soi, mais comme la réponse historique à la crise des Etats-nations du système européen et comme un moyen de faire accéder l'Europe à des formes plus justes de vie sociale. Prenant appui sur des comportements socio-culturels fortement diversifiés, la structure fédérale permettrait aux collectivités, territoriales ou fonctionnelles, d'exprimer concrètement leurs aspirations au *self government*.

Un rôle mondial et le contrôle d'une économie continentale confèreraient à la volonté politique européenne l'énergie et l'imagination nécessaires pour résoudre les problèmes de notre temps.

C'est pourquoi, pour nous, la Fédération européenne n'est pas seulement un Etat de droit (*Rechtsstaat*) mais doit être considérée comme le cadre d'une évolution vers la société fédéraliste.

b) La mutation de la dimension est en même temps une mutation des structures. Mais une Europe intergouvernementale reportée à un niveau supérieur les anachronismes des Etats-nations. Même si cette Europe apparaissait un jour capable d'apporter une contribution positive à la réalisation d'un nouvel ordre mondial et à la solution des problèmes immenses du Tiers Monde, elle serait partiellement la négation de ce que nous pourrions attendre au contraire d'une Fédération européenne pour mettre fin aux désordres capitalistes sans tomber dans la dictature technobureaucratique, et pour libérer les énergies régionales du centralisme jacobin, sans que se reconstituent les micronationalismes périmés.

Face à la monopolisation et à la centralisation actuelle du pouvoir par les Etats souverains et dans ces Etats par les oligarchies qui paralysent leur fonctionnement démocratique, il est normal qu'un nombre croissant d'individus et de groupes remettent en cause plus ou moins globalement l'ordre établi à l'Ouest comme à l'Est. A ces individus et à ces groupes, le fédéralisme européen apparaîtra comme une promesse s'il a la volonté de s'affirmer dans l'autonomie de sa ligne théorique, politique et stratégique.

c) Il est bien évident que le fédéralisme européen sera d'autant plus réformiste et négateur dans les faits des principes dont il déclare se prévaloir, et par conséquent incapable de galvaniser des énergies suffisantes pour s'incarner dans une véritable force

politique, qu'il apparaîtra comme un élément auxiliaire des méthodes actuelles de la « construction européenne ».

Plus l'Europe sera intergouvernementale et interétatique, et plus ses méthodes d'unification seront paradiplomatiques, moins il sera possible d'éviter le report à un niveau supérieur des anachronismes structurels qui caractérisent la situation des Etats.

Plus l'Europe, au contraire, naîtra de procédures démocratiques et se développera à partir d'aspirations populaires, plus il sera possible d'infléchir son destin dans le sens fédéraliste. A cet égard, les campagnes que le M.F.E. a pu mener en faveur de l'élection au suffrage universel du Parlement européen ont constitué autant de tentatives capables de faire des Européens des acteurs de l'unité fédérale, alors qu'ils représentent encore une masse inerte et inutilisable.

Conditionnés psychologiquement et mentalement par les habitudes nationales qui se perpétuent dans les cadres politiques existants, les Européens ne commenceront dans leur ensemble à modifier leurs comportements à l'égard de l'Europe, que le jour où ils seront appelés à donner leur avis sur son orientation.

Mais l'élection au suffrage universel, qu'elle se produise dans le cadre communautaire ou dans tel ou tel pays, dépend des classes politiques nationales. Même là où celles-ci s'affirment en principe favorables à cette élection, aucune réalité contraignante ne les a jusqu'ici amenées à passer des promesses aux actes.

Les fédéralistes ne doivent certes pas — au stade actuel — renoncer à obtenir un résultat, mais ils doivent admettre cette double évidence: d'une part, la politique d'unification européenne ne cesse de dégénérer; d'autre part, malgré leurs efforts, toutes les procédures démocratiques demeurent bloquées. Dans ces conditions, les possibilités d'entamer un processus constituant, autrement dit la perspective la plus ouverte à la mutation fédéraliste recherchée, sont pour le moins ténues.

En France, plus particulièrement, nul n'ignore qu'avec la majorité politique actuelle, la revendication de l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen s'apparente encore à un vœu pieux.

d) En France, les fédéralistes sont ainsi conduits à choisir: ou bien leur critique de la situation européenne, des forces qui la paralysent, des complicités dont elles disposent explicitement se fera à nouveau suffisamment entendre pour qu'ils s'en démarquent nettement; ou bien, prisonniers de vains soucis électoraux, ils refuseront la réalité et se réfugieront dans un attentisme démobilisant. Ou bien ils réaffirmeront avec force, d'une part, la

théorie du fédéralisme et la critique de l'Etat-nation et, d'autre part, leur opposition de communauté à l'Etat-nation bureaucratique et centralisé; ou bien ils se condamneront à la fuite continue en avant dans l'illusion des voies nationales.

S'ils choisissent les premiers termes de ces alternatives entre la vie et la mort, ils refuseront d'admettre la règle de non-ingérence dans les affaires des autres qui permet aux Etats d'opprimer, voire d'écraser par la force, minorités ethniques et religieuses ou opposition politique; les membres du M.F.E. et a *fortiori* ses responsables refuseront de participer aux institutions et aux régimes qui créent ou perpétuent la situation actuelle de crise et de division en Europe.

Pour les fédéralistes, un nouveau départ n'est possible que sur la base d'une analyse courageuse des raisons de leurs échecs passés. Seule une telle attitude laissera intacts leurs chances de rassembler de nouvelles énergies.

La Commission française du M.F.E., particulièrement consciente de la dégradation présente de l'action fédéraliste en France, où les forces de conservation nationale et sociale, étroitement imbriquées dans la maîtrise du processus de décision au niveau de l'Etat, sont particulièrement puissantes, s'engage à renouveler ses méthodes et son action dans la ligne qui vient d'être définie.

PLAN D'ACTION PUBLIQUE EN FRANCE POUR L'ELECTION DIRECTE DU PARLEMENT EUROPEEN *

Ligne stratégique fondamentale.

Si l'Europe occidentale ne se donne pas un gouvernement fédéral, à l'heure où le pouvoir de construire l'avenir appartient aux grands Etats continentaux, elle deviendra l'esclave de l'Amérique, comme l'Europe orientale est l'esclave de la Russie.

Cette prévision est plausible. Mais la classe politique, réfugiée dans l'attente, est sans réaction. D'ailleurs, rien ne lui paraît plus difficile que de convoquer une assemblée constituante euro-

(*) Il s'agit d'un document préparé par les membres lyonnais du bureau de la Commission française, Bernard Barthalay, secrétaire général, Jean-Luc Prével, secrétaire adjoint et Bertrand Saint-Gal de Pons et publié le 25 février 1972.

péenne. Pourtant sans constituante, pas de constitution. Mais cette attitude n'est pas surprenante, ni même coupable. Les pouvoirs nationaux n'ont pas le pouvoir de prendre une décision européenne.

Tout pouvoir est le résultat d'une lutte politique. Or, le cadre de cette lutte est encore national: c'est la lutte pour la prise du pouvoir national, ou sa conservation. Qui se moque de l'« institutionnalisme » des fédéralistes oublie cette vérité. Il oublie les institutions nationales. Par conséquent, il est incapable de comprendre que la lutte politique ne peut pas détruire son objet, le pouvoir national. On ne peut donc pas compter sur l'initiative de la classe politique.

Existe-t-il une action, portant sur un point décisif, qui changerait le cadre de la lutte? Le « memorandum Monnet » du 28 avril 1950 révèle la nature stratégique du projet de la C.E.C.A. Constatant qu'on était partout dans l'impasse, Monnet écrivait: « D'une pareille situation, il n'est qu'un moyen de sortir: une action concrète et résolue, portant sur un point limité mais décisif, qui entraîne sur ce point un changement fondamental et, de proche en proche, modifie les termes mêmes de l'ensemble des problèmes ».

Monnet et son groupe (auquel appartenait l'actuel président du comité central du M.F.E., Etienne Hirsch) nous ont laissé une indication stratégique fondamentale. Depuis quelques années, les fédéralistes les plus engagés et les européistes les plus sérieux, avec le même courage et la même imagination que Monnet et ses compagnons, mènent une action résolue sur un point décisif du processus de formation de la volonté politique, de nature à « modifier les termes mêmes de l'ensemble des problèmes ». Ce point, c'est l'élection unilatérale directe des délégués nationaux au Parlement européen. Si l'on obtient cette élection dans un pays — elle pourrait se produire en Italie mais aussi en Belgique, aux Pays-Bas ou en Allemagne — les choses bougeront. La reconnaissance du droit de vote européen dans ces pays mettrait dans une position intenable les gouvernements qui ne voudraient pas le reconnaître à leurs propres citoyens et irait jusqu'à provoquer l'élection générale directe du Parlement européen. Alors apparaîtrait une légitimité démocratique européenne, c'est-à-dire un fait constitutionnel.

Le pas décisif sur la voie de la constitution fédérale sera fait quand les citoyens commenceront de participer directement à la construction de l'Europe.

*Plan d'action publique en France
pour l'élection directe du Parlement européen*

1. *L'action fédéraliste.*

L'action du Mouvement fédéraliste doit être caractérisée par les idées suivantes:

1.1. *Une action d'opposition.*

1.1.1. *Le Mouvement fédéraliste est un mouvement d'opposition.*

Si l'on est persuadé que l'Europe peut être unie par les gouvernements, voire que les gouvernements et les partis n'ont besoin que de quelques conseils, une action populaire d'initiative fédéraliste n'est pas nécessaire et le Mouvement n'a plus de raison d'être: le Mouvement européen, les Internationales des partis, le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe, le Conseil des Communes d'Europe etc. suffisent à la tâche.

1.1.2. L'opposition fédéraliste se distingue des simples oppositions de gouvernement ou de régime. *C'est une opposition de communauté.* Elle s'exprime par le refus de la nation comme communauté politique exclusive, par la revendication de la *reconnaissance du pouvoir constituant du peuple fédéral européen.*

1.1.3. Cette revendication prend toute sa signification politique comme instrument et préalable d'une phase constituante globale d'adaptation de toutes les institutions aux exigences de la société. Les aspirations qui parcourent la société européenne, les luttes qui l'ébranlent et les transformations qu'elle subit ne peuvent aboutir dans le cadre de la lutte pour les pouvoirs nationaux, mais dans le cadre de la lutte pour de nouveaux pouvoirs à créer sur la base d'une articulation constitutionnelle fédérale.

1.1.4. *Le Mouvement fédéraliste doit recruter des adhérents par une action spécifique.*

Historiquement, les seules actions spécifiques qu'ait connues le Mouvement sont: la *Petizione federalista* de 1950, le Congrès du peuple européen (1956-1962) dont l'aspect le plus valable était de rassembler des suffrages et non l'élection de candidats, artificielle et injustifiée, le Recensement volontaire du peuple fédéral européen pour la reconnaissance de son pouvoir constituant lancé en 1963 et, en 1969, la campagne visant à réunir et à authentifier devant les autorités compétentes les signatures nécessaires au dépôt d'une proposition de loi d'initiative populaire portant élection unilatérale directe des délégués italiens au Parlement euro-

péen. Le retour périodique de cette forme d'action suffit à en montrer la valeur.

1.1.5. *Le Mouvement fédéraliste ne peut augmenter son poids qu'en appelant périodiquement les citoyens à adhérer publiquement à l'idée de « l'Europe des Européens, par les Européens et pour les Européens ».*

1.2. *La situation du Mouvement fédéraliste en France.*

1.2.1. L'organisation française du Mouvement, à la différence de son organisation italienne, n'a pas connu d'action de ce genre depuis le Congrès du peuple européen, sauf en quelques régions ou sections, encore capables d'initiatives. D'où la dégradation de la situation, l'engourdissement des militants, l'érosion de nos positions, l'acéphalie du Mouvement et enfin l'alerte donnée solennellement le 21 février 1971 par Jean-Pierre Gouzy, président de la Commission française: « Le problème de *la survie du M.F.E. en France* doit être posé aujourd'hui et sans plus attendre, *au grand jour*, au moins pour nos militants ».

1.2.2. Quelques fédéralistes persistent pourtant à concevoir le Mouvement comme un conseiller des partis, d'autres, tout en voulant organiser une force politique, et même une force d'opposition, ne conçoivent pour elle aucune action spécifique, enfin certains proposent une action — voire un catalogue d'actions — mais n'ont pas su identifier le problème à résoudre ni préciser la forme de cette action, en imaginer le climat, en apprécier l'intensité et la durée, ni a fortiori développer cette action comme une véritable action d'opposition.

1.3. *Autres leçons de l'expérience.*

1.3.1. L'énonciation de l'exigence institutionnelle (les élections directes) et celle du contenu politique qui lui est implicite (l'indépendance des Européens et la régénération de leur vie démocratique) doivent être concomitantes.

1.3.2. L'action doit donc être conçue comme un cadre à remplir, justement, de ce contenu politique précis. Sans quoi elle perd de sa valeur d'*opposition*.

1.3.3. La campagne de signatures doit appeler les citoyens à donner leur *approbation à une idée*. Mais elle doit en même temps les appeler à *s'unir à une action*.

1.3.4. Concrètement, le citoyen doit signer un texte précis et politiquement engageant, comportant le préalable institutionnel

et la ligne politique. Les textes de la campagne doivent donner clairement l'idée de l'opposition fédéraliste aux partis et aux gouvernements.

1.3.5. Enfin, engageant à agir, cette action doit produire un effet cumulatif.

2. *L'interprétation française de la ligne stratégique européenne du Mouvement.*

2.1. En France, nul n'ignore qu'avec la majorité actuelle la revendication de l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen s'apparente encore à un vœu pieux. Par ailleurs, l'initiative populaire des lois n'existe pas en France. Il est donc impossible de transposer purement et simplement l'expérience italienne.

2.2. Deux hypothèses sont possibles: le succès ou l'échec de la lutte pour les élections européennes.

2.2.1. *La lutte pour les élections européennes échoue*: la classe politique refuse d'entrer dans une phase préconstituante (les partis refusent les élections directes du Parlement européen).

La crise des pouvoirs établis, de plus en plus faibles, de moins en moins capables de s'acquitter de leurs tâches, même les plus modestes, engendre l'apathie, le scepticisme, la décadence des valeurs civiques. La réapparition de la violence dans la société rend irrésistibles les séductions de « l'ordre à n'importe quel prix ». De nouvelles formes de fascisme apparaissent: « c'est la grande nuit des colonels » (Albertini).

Les fédéralistes doivent alors *perdre sur une position juste*: ils doivent être capables de rejeter sur la classe politique la responsabilité de l'échec (perdre sur une position juste, c'est encore gagner) afin de disposer d'une « réserve stratégique » (désobéissance civile, grève européenne, insoumission, grève administrative des pouvoirs locaux), de prendre en définitive l'initiative de la résistance.

2.2.2. *La lutte pour les élections européennes réussit*: la classe politique accepte d'entrer dans une phase préconstituante (en Italie, les partis approuvent la proposition de loi d'initiative populaire n. 706 portant élection directe des délégués italiens au Parlement européen).

Alors les fédéralistes ne doivent pas *gagner sur une position fausse*: ils doivent être capables d'exploiter partout le succès et d'interdire à leur adversaire (les gouvernements nationaux) de

le confisquer à son profit (gagner sur une position fausse, c'est encore perdre). C'est pourquoi ils doivent aussi étudier avec les partis le but ultime: la constitution fédérale.

2.3. Les fédéralistes demandent publiquement aux directions des partis des discussions officielles sur les élections directes du Parlement européen, pour tenter d'engager la classe politique française dans une phase préconstituante. Mais sans élections unilatérales dans les pays voisins, cette tentative reposera sur le vide politique.

2.3.1. Cependant la situation de la France et des partis dans le cadre de l'intégration européenne confère à l'idée des élections directes une valeur subjective. La preuve en est que les communistes eux-mêmes se sont prononcés pour la démocratisation des institutions de la Communauté économique européenne (cf. P.C.F., *Programme pour un gouvernement démocratique d'union populaire*, Editions sociales, 1971, p. 224). L'idée est donc exploitable, mais à la condition de lui donner une valeur objective, c'est-à-dire de la placer dans le cadre de notre stratégie.

Or, si la ligne stratégique fondamentale des fédéralistes est celle du regroupement de tous les citoyens (et donc des partis) sur la position de la constituante (le passage du pouvoir des nations à l'Europe) la ligne stratégique qui se manifeste dans les opérations gouvernementales des partis est celle de la division des Français en *majorité et opposition*. D'où la difficulté. Cela s'explique: dans la politique normale, la majorité (simple) et l'opposition sont des distinctions gouvernementales, mais la fondation d'un pouvoir nouveau exige une majorité constitutionnelle, c'est-à-dire le peuple tout entier, l'unité démocratique.

2.3.2. Pour mettre les partis en face de leurs responsabilités et leur faire porter le poids de la crise de la démocratie (cf. 2.2.1.) il n'est donc qu'un moyen: prendre position publiquement pour une formule de gouvernement de la France qui permettrait d'opérer légitimement le passage à l'Europe (cf. 2.2.2.) sans diviser les Français, à la différence d'un gouvernement normal. Pour que cette formule donne l'idée de l'unité des Français, il suffira, en ne fermant la porte à personne sur des positions d'origine nationale, de parler d'un gouvernement au-dessus des partis, d'un gouvernement d'unité démocratique dont le programme tiendrait en trois points: expédition démocratique des affaires intérieures; élection directe des délégués français au Parlement européen; ouverture de négociations avec les neuf partenaires de la France pour la conclusion d'un traité convoquant l'Assemblée constituante de la Fédération européenne.

C'est cette position qui permettra de gagner, même si l'on perd la bataille des élections directes, et d'exploiter le succès jusqu'à la Constituante si l'on gagne cette bataille. En effet, il ne faut pas oublier que cette prise de position, ces discussions officielles, faute d'une balance des forces constituée, d'une part, par les gouvernements nationaux et, d'autre part, par les premiers développements électoraux européens, permettent de faire un bout de chemin avec les partis, mais non d'atteindre le but.

3. Conséquences pratiques: l'objectif instrumental de l'action.

3.1. Pour demander publiquement aux directions des partis des discussions officielles et mettre *publiquement* leur volonté européenne à l'épreuve de l'unité démocratique, les fédéralistes n'ont que le canal des grands journaux. Or, les fédéralistes ne participent pas aux élections nationales. En effet, seul leur engagement dans la lutte pour la fondation du pouvoir européen, à l'exclusion de toute participation aux élections nationales, leur permet d'exercer une influence sur les forces politiques et sociales, sans se laisser entraîner dans le jeu politique national, ce qui d'ailleurs rendrait illusoire la supranationalité de leur mouvement. Absents des élections nationales et de leur préparation qui font l'essentiel de l'information politique, ils n'ont accès par conséquent ni à la radio, ni à la télévision.

3.2. L'achat d'une page dans *Le Monde* — toute la classe politique française lit ce journal — représente un *objectif* accessible non seulement pour demander publiquement des discussions officielles aux directions des partis, mais aussi pour obtenir d'autres résultats: informer l'opinion française des premiers développements électoraux européens à l'extérieur, lancer le mot d'ordre de la reconnaissance du droit de vote européen et mobiliser directement les citoyens. Cet objectif revêt donc un caractère *instrumental*.

3.3. Une page du *Monde* vaut 17.000 F. Pour réunir cette somme, les fédéralistes ouvriront une *souscription permanente*. En signant une fiche, les citoyens approuveront l'action fédéraliste et s'associeront à elle. La première page publiée portera à la connaissance du public le texte que les souscripteurs devront approuver. Le nombre des souscripteurs, lui aussi, sera rendu public. Chaque page publiée sera l'occasion de montrer que les fédéralistes représentent une force, petite au départ, mais croissante. Chaque page publiée est elle-même le moyen d'élargir la souscription en

invitant ses lecteurs à effectuer des versements au compte courant postal de la Commission française du mouvement. Enfin les fédéralistes pourront demander aux autres journaux la publication gratuite de la page.

3.4. L'action doit s'auto-financer.

Si le prix de la fiche (et du tract invitant à la signer) n'excède pas 30 centimes, 10.000 versements de 2 francs suffisent pour acheter la page. Ce chiffre paraît bien modeste quand on le compare aux 500.000 signatures de la « *Petizione* » de 1950, aux centaines de milliers de suffrages du C.P.E., aux 100.000 adhésions recueillies après deux années seulement de Recensement, aux 80.000 signatures authentifiées de l'initiative populaire. Compte tenu des versements supérieurs à 2 F., il est probable que l'achat de la page pourra être décidé avant les 10.000 versements.

4. La campagne populaire.

4.1. Ses différentes formes.

La campagne pourra être organisée sous une forme publique en plein air (c'est la forme la plus efficace, parce qu'elle met au contact de toute la ville); sous une forme semi-publique (sur les lieux de travail, dans les universités, les grandes écoles, dans les syndicats etc.) et sous une forme privée par des individus isolés.

4.2. Ses objectifs subsidiaires.

4.2.1. *Son objectif subsidiaire externe*. Il consiste en la création d'un lien organique entre les fédéralistes, la population de la ville et les organisations locales des partis et syndicats. En d'autres termes, la campagne populaire procure aux fédéralistes (à l'appui de l'objectif instrumental de l'action que constitue l'achat d'une page dans *Le Monde*) une audience à exploiter à des fins politiques.

4.2.1.1. *Par des prises de position* qui seront finalement écoutées et publiées par la presse à titre d'information. Quand des problèmes politiques, économiques ou sociaux majeurs se posent, qui ne peuvent être résolus dans le cadre des Etats-nationaux et de la confédération, ceux qui cherchent une véritable solution sont des alliés. Mais, tant qu'il n'y aura pas de pouvoir européen, nous pouvons et devons nous libérer de nos alliés, en prenant position pour ce qui nous distingue d'eux (le pouvoir européen), toutes les

fois qu'ils se contentent de solutions imparfaites et précaires dans le cadre national.

4.2.1.2. Par la création et le renforcement de *Comités d'action pour l'élection directe du Parlement européen*. Les fédéralistes constitueront un premier noyau de personnalités disposées à s'engager dans cette action et à lancer les premiers appels: la tâche de ce premier noyau de personnalités sera d'inviter les intellectuels, les écrivains, les artistes, les savants, les chercheurs, les universitaires à se joindre à lui et à donner leur appui à la campagne populaire en figurant dans les comités d'action; quand les fédéralistes lanceront aux partis leur premier appel public, les comités auront acquis déjà, par le nombre et la qualité de leurs membres, un poids moral et politique tel que la presse, la radio et la télévision devront nécessairement s'en faire l'écho.

4.2.2. *Ses objectifs subsidiaires internes*. Ils consistent dans la possibilité d'animer les régions et les sections, de financer leur action, de créer de nouveaux groupes, d'augmenter, partant, le nombre des membres, de gagner des jeunes.

4.2.3. Le nombre des souscripteurs n'est pas seulement une fin en soi pour réunir la somme nécessaire à l'achat d'une page dans *Le Monde*, c'est surtout un moyen pour atteindre ces objectifs subsidiaires.

4.3. *Les résultats à atteindre dans les actions publiques.*

4.3.1. *Dans les grandes villes*, de plus d'un million d'habitants, les fédéralistes reprendront l'action tous les deux mois (mars, mai, juillet, septembre, novembre ou avril, juin, octobre) et recueilleront chaque fois plusieurs milliers de francs. Il leur sera possible de recruter de nouveaux militants, de nouveaux adhérents, de compter parmi les souscripteurs des élus locaux et des syndicalistes, d'élargir les comités d'action, d'intéresser l'opinion publique tout en obtenant un résultat de propagande qu'ils n'obtiendraient pas en dépensant des centaines de milliers de francs.

4.3.2. *Dans les petites villes*, où existe déjà une section, une action politique bien organisée pourra devenir l'événement majeur du mois politique local. Après l'action, les responsables locaux des partis et des syndicats ne pourront plus négliger les fédéralistes et, pratiquement, il sera facile d'obtenir qu'ils demandent à être informés et à participer, au moins indirectement, au développement de la souscription.

4.3.3. Les fédéralistes profiteront des mois de décembre, janvier, février pour organiser des actions semi-publiques dans les universités, les syndicats, etc.

4.4. *Déroulement des actions publiques.*

Il sera centré sur des manifestations précises d'opposition, dénonçant les responsabilités des partis. A cette fin sont nécessaires:

4.4.1. Pour donner à la presse et à l'opinion publique éclairée le sens de notre engagement et de notre opposition et de ton politique général de la campagne, *une table ronde internationale* à caractère préparatoire, sur un sujet précis. Exemples: « la responsabilité des partis dans la crise de la démocratie »; « le rôle du mouvement ouvrier dans la construction européenne »; « à quoi sert la conscription militaire obligatoire? ».

4.4.2. Pour donner une ampleur suffisante à l'action publique, une grande concentration de militants des régions et des pays voisins.

4.4.3. Pour matérialiser l'opposition dans une action concrète, à laquelle tous les souscripteurs puissent périodiquement participer avec le sentiment que leur présence contribue directement à sa réussite, des assemblées de citoyens sur des revendications précises.

Les fédéralistes pourront ainsi mesurer leur influence, et la faire apprécier à leurs adversaires, augmenter progressivement le nombre des adhérents de leur organisation, jusqu'à atteindre ce seuil au delà duquel la mobilisation directe des citoyens serait possible, le point où de grandes manifestations pourraient être organisées simultanément dans plusieurs villes, avec une participation de militants suffisamment nombreux et décidés.

4.5. *Considérations sur les périodes électorales.*

Quand le pouvoir est stable, la définition de sa politique donne lieu à une série de choix. Mais il arrive que la classe politique ne puisse pas choisir, alors le pouvoir chancelle. Le choix passe au simple citoyen. Dans ce cas-là, la question devient extrêmement simple: il s'agit de choisir entre les termes d'une alternative. Lorsqu'un gouvernement chancelle et qu'un autre est en passe de se former, le corps social s'éveille de sa léthargie politique habituelle. D'une part, tout le monde s'intéresse à la politique, et il se crée un nombre considérable de canaux d'information et de communication spontanées; d'autre part, le choix est

élémentaire. Les régimes démocratiques ont institutionnalisé ces cycles politiques au moyen des élections.

En période électorale, les citoyens font un effort de compréhension et de participation. En temps normal, l'intérêt qu'ils portent à la politique n'est que superficiel et la connaissance qu'ils en ont, extrêmement imprécise.

4.6. Deux tiers des Français croient que le régime favorise le monde des affaires. La France vient de traverser six mois de scandale permanent: sociétés frauduleuses, transactions immobilières douteuses, banques impliquées dans des affaires d'évasion fiscale, corruption de l'agence officielle de publicité, corruption de producteurs à l'O.R.T.F., drogue, chantage... Dans ces scandales, on voit apparaître les amis et les relations des hommes au pouvoir, courtisans, clients, intermédiaires... La décadence des valeurs civiques n'est pas un vain mot. Les partis de la coalition gouvernementale sont à couteaux tirés, à dix-sept mois seulement des élections. Et pourtant, il est fort probable qu'une fois de plus l'U.D.R. sortira victorieuse de ces législatives: soixante pour cent des Français sont satisfaits de M. Pompidou et de son premier ministre, alors que les prix montent et que le chômage augmente.

Mais où est l'autre terme de l'alternative? A gauche, l'unité n'est pas en chemin. Le parti communiste et le parti socialiste se chamaillent activement au sujet de leurs programmes respectifs, pour un gouvernement de gauche. Celui des communistes est déjà paru. Les socialistes ont publié le mois dernier un avant-projet du leur; un congrès du parti se prononcera définitivement en mars, notamment sur l'autogestion, l'Alliance atlantique, les armes nucléaires et l'intégration européenne. Certains choix risquent de réduire les chances déjà faibles de voir les deux partis travailler ensemble pendant la campagne électorale, a fortiori dans un éventuel gouvernement de gauche après les élections. D'ailleurs, personne ne prend cette hypothèse très au sérieux: le leader socialiste, M. François Mitterrand, admet que le meilleur résultat que puisse espérer la gauche est de réduire l'énorme majorité que la coalition au pouvoir a gagné dans la panique des élections de 1968.

Pour l'électeur moyen, la gauche est l'opposition, condamnée à l'être par la défiance dans laquelle ledit électeur tient le parti communiste. Quant aux radicaux de M. Servan-Schreiber, s'étant liés avec des groupes plus à leur droite, ils n'ont rien de commun avec les communistes, bien qu'ils n'aient pas coupé les ponts

avec M. Mitterrand. En fait, les radicaux et leurs alliés centristes manquent de crédibilité.

Enfin, même si un nombre suffisant de Français surmonteraient leur aversion des communistes pour porter une coalition de gauche au pouvoir, ce qu'en théorie beaucoup jugent nécessaire pour le pays, l'élection ouvrirait aussitôt une crise politique entre le président et la majorité parlementaire. Or, il ne semble que les Français aient encore le goût des crises.

4.7. *Opportunité du lancement de la campagne avant les élections législatives.*

Les prochaines législatives n'échapperont pas à la règle et développeront pendant quelques mois la réceptivité du corps électoral. Le moment est donc bien choisi pour poser avec force la question des élections directes, d'autant plus que l'alternative — si tant est qu'elle existe — n'est pas claire. Il s'agira d'opposer aux obscures alternatives nationales l'alternative historique: démocratie européenne ou mort de l'Europe.

4.8. *Exploitation du résultat instrumental de l'action.*

4.8.1. *Dans la presse*, les fédéralistes demanderont à d'autres journaux de publier la page gratuitement ou d'informer leurs lecteurs de sa parution dans *Le Monde* et de son contenu. Des journaux sans paiement, cela voudrait dire exploitation de forces disponibles.

4.8.2. *A la base.*

4.8.2.1. Les fédéralistes demanderont à rencontrer les responsables des organisations locales des partis et des syndicats. Ces discussions peuvent avoir des répercussions dans les directions nationales des dites organisations.

4.8.2.2. En période électorale les militants fédéralistes doivent exiger publiquement que les candidats prennent position sur les élections directes. A cette fin, les militants assisteront aux réunions électorales avec des drapeaux, des pancartes et des banderoles.

4.8.2.3. Les militants pourront aussi faire le siège des permanences des candidats ou des élus en défaut de réponse et feront connaître par voie de tract ce silence, cette opposition tacite à la reconnaissance du droit de vote européen.

4.8.3. Au sommet, des lettres aux candidats, aux élus, aux ministres chargés d'affaires européennes, au Président, ou des télégrammes aux secrétaires des partis à l'ouverture officielle de la campagne électorale sont un moyen de rappeler à la classe politique la revendication fédéraliste.

N.B. — Les auteurs de ce document, se sont efforcés de faire la somme des expériences les plus probantes du fédéralisme militant, afin de définir une action pour l'organisation française dans la ligne stratégique européenne du Mouvement, compte tenu de la spécificité du cas français (situation de l'organisation et situation politique intérieure).

Cependant, ils rappellent que l'action pour les élections directes n'a pris un caractère militant qu'en Italie, à la faveur du droit d'initiative populaire, que partout ailleurs elle n'est encore qu'une action de sommet et qu'elle tend à le devenir même en Italie.

Or, les fédéralistes italiens ne pourront par se passer longtemps d'une action populaire. C'est pour la base de l'organisation une question de vie ou de mort comme nous l'avons montré (Cf. 1.1.5.). Dès lors l'efficacité commande. Si l'Italie redevient disponible pour une action-cadre du même type que celle que nous avons conçue, il en faut une seule, la même dans toute l'Europe, l'interprétation nationale se limitant à l'exploitation au sommet de la campagne populaire. Cette dernière pourrait même franchir le pas et rouler par exemple sur les grandes lignes d'une constitution européenne, l'élection directe du parlement européen et d'autres objectifs plus immédiats continuant à faire l'objet de campagnes mineures. Dans ce cas le congrès de Nancy doit nous fournir l'occasion de nouer avec nos amis d'Italie et d'ailleurs les contacts nécessaires à la définition rapide d'une action-cadre supranationale.

Les instruments de l'action définie par ce document étant largement indépendants du thème de la campagne, le présent document constituerait dans cette perspective une utile contribution des Français à la préparation d'une campagne de plus longue haleine.

RAPPORT DE BERNARD BARTHALAY DEVANT LA COMMISSION NATIONALE FRANÇAISE DU M.F.E. DU 4 JUIN 1972

Le 13 juin 1971, devant la Commission française, j'avais tenté de définir la nature d'une intervention des fédéralistes en France, en rappelant l'exigence d'*autonomie* et le besoin d'une action à effet *cumulatif* dans le cadre de la lutte pour les *élections directes* et de ses développements.

J'identifiais un *objectif instrumental*: l'achat sur la base d'une *souscription permanente* d'un espace publicitaire dans la grande presse, comme véhicule d'un *appel aux partis* pour demander à leurs directions des rencontres sur l'élection directe et la constitution européenne.

Quelques mois plus tard, lors de mon investiture, j'avais reçu mandat d'élaborer à partir de ces grandes lignes un plan *d'action publique* pour l'élection directe du Parlement européen, avec le souci d'insérer l'action des fédéralistes dans la perspective des *élections législatives*.

Mes amis et moi achevions la rédaction d'un document (cf. *supra*) quand, à quelques semaines du Congrès, nos amis italiens se déclaraient à nouveau disponibles pour une *action-cadre supranationale*. Nous leur communiquions aussitôt ce projet à titre de contribution française à leur débat interne.

Depuis, compte tenu des décisions du congrès de la J.E.F. à Luxembourg, de celles du congrès du M.F.E. à Nancy, de l'engagement, dispersé et immobilisant, des fédéralistes français dans la bataille du référendum, de l'engagement intense et efficace des fédéralistes italiens dans la bataille des législatives et des premiers résultats de leur réflexion sur l'action-cadre, nous avons cru devoir reprendre le problème à zéro.

Aujourd'hui, les gouvernements ont choisi la confédération: les « fédéralistes » tièdes, je veux dire ceux de la rue Chauveau-Lagarde, l'ont choisie, eux aussi.

L'expression théorique de la ligne confédérale, c'est la souveraineté de l'Etat et sa couverture idéologique l'indépendance nationale; son expression politique, c'est la conférence au sommet, la collaboration para-diplomatique et techno-bureaucratique entre les Etats et la consolidation du statu-quo socio-politique mondial.

L'expression stratégique de la ligne confédérale, c'est l'exclusion de la participation du peuple à la construction de l'Europe, d'où la nécessité, si les fédéralistes veulent seulement mériter

leur nom, de se battre pour la fédération sur une ligne dont l'expression théorique est la substitution de l'Europe des citoyens et des travailleurs à l'Etat national bureaucratique et centralisé.

D'où l'idée d'organiser une manifestation populaire qui exprime politiquement la volonté des fédéralistes, des forces démocratiques et de l'opinion publique d'obtenir la reconnaissance des droits civiques et du pouvoir constituant des citoyens européens, c'est-à-dire leur opposition constructive à l'Europe des Etats, du grand capital industriel et financier.

En substance, il s'agit d'organiser *un contre-sommet*, à l'initiative de la J.E.F. et de tous les fédéralistes qui ne répugneront pas, en cette occasion, à dire *non* aux gouvernements.

Mais, il y a ceux qui répugnent à se définir en s'opposant. En octobre comme en avril. Avril nous a divisés, il faut à tout prix qu'octobre nous rassemble.

A Nancy, après avoir renoncé à provoquer un vote sauvage du congrès sur le référendum alors qu'une forte majorité se serait prononcée pour le non, j'étais en droit d'espérer de vous un comportement également responsable, et des régions qu'elles feraient campagne sans consigne de vote. Il n'en a rien été.

Assurément, j'avais accepté, en mars, votre oui conditionnel, pour réserver l'avenir mais, en mon âme et conscience, je ne pouvais accepter les « perspectives nouvelles » qu'ouvrait Pompidou puisqu'il s'agissait (il le précisait aux électeurs dans sa lettre) de décider que l'Europe s'engageât dans la voie d'une confédération et (il nous l'a dit sur les ondes) de lui donner « mandat solennel de parler au nom du peuple français » à la conférence au sommet.

Je n'ai pas signé ce chèque en blanc. J'ai dit *non*.

Qui s'est, en vérité, contredit à quelques mois de distance en refusant l'intervention du congrès dans les affaires françaises après avoir, en approuvant le 28 novembre 1971 notre plateforme pour un renouvellement de l'action du M.F.E. en France, unanimement condamné la règle de non-ingérence dans les affaires des autres qui permet aux Etats d'opprimer, voire d'écraser par la force, minorités ethniques et religieuses ou opposition politique, après avoir unanimement condamné « la fuite continuelle en avant dans l'illusion des voies nationales » ?

Qui s'est ainsi révélé incapable d'être cohérent avec nos positions antérieures ? On comprend, dès lors, que je ne me sois jamais senti tenu de me démettre, pour laisser le patrimoine fédéraliste entre des mains isolationnistes, quand on sait que l'i-

solement des régions et des commissions nationales dans notre Mouvement a toujours engendré, dans le passé, l'immobilisme.

Aujourd'hui, les gouvernements nous lancent le défi de leur sommet. Il faut le relever dans l'unité. Après vous avoir donné lecture du plan d'action-cadre que nous soumettons à votre approbation, je ferai dans ce sens une proposition précise.

Plan d'action-cadre pour la constitution européenne

La fédération est une *constitution* et le pouvoir constituant appartient au peuple. C'est pourquoi les fédéralistes ont toujours revendiqué la *reconnaissance du pouvoir constituant du peuple des nations européennes*.

L'élaboration de la constitution fédérale et la participation du peuple à la construction de l'Europe vont de pair. Le seuil de l'irréversibilité ne sera franchi qu'avec l'*élection directe du Parlement européen*, mais cette reconnaissance des droits civiques du citoyen européen n'est que l'instrument et la condition préalable d'une *politique constitutionnelle* globale d'adaptation de toutes les institutions aux exigences de la société.

Les aspirations qui parcourent la société européenne, les luttes qui l'ébranlent et les transformations qu'elle subit ne peuvent aboutir dans le cadre de la lutte pour les pouvoirs des Etats nationaux, mais dans le cadre de *la lutte pour de nouveaux pouvoirs à créer sur la base d'une articulation constitutionnelle fédérale*.

Il faut donc, d'un côté, un cadre très large pour rassembler tous ceux qui sont et peuvent devenir favorables à l'élection directe du Parlement européen et, de l'autre, un cadre plus restreint, mais destiné à s'élargir, où peut s'inscrire l'engagement profond pour l'Europe constitutionnelle.

D'où la nécessité de concevoir une *action-cadre* capable d'aditionner et de capitaliser les résultats dans l'espace et dans le temps :

1) Cette action-cadre ne peut plus se contenter comme les précédentes (Congrès du peuple européen et Recensement volontaire du peuple fédéral européen) de mobiliser des espérances. Les gouvernements ont déjà choisi la confédération. Il s'agit donc de mobiliser tous ceux qui choisissent la fédération et de présenter l'alternative confédération-fédération comme un choix à la fois politique et social.

2) Cette action-cadre doit produire comme les précédentes un effet cumulatif. La forme de la campagne doit permettre d'additionner les résultats obtenus sur tous les fronts socio-politiques. Chaque opération ponctuelle peut produire un effet immédiat, mais l'adhésion de groupes de citoyens et de travailleurs au projet fédéral, en portant sur le terrain constitutionnel des noyaux d'unité populaire plus avancés, doit permettre de capitaliser les résultats.

3) Puisque la caractéristique fondamentale de la ligne confédérale est l'exclusion de la participation du peuple à la construction de l'Europe, les fédéralistes doivent organiser à Paris le jour de la conférence au sommet qui s'y tiendra cet automne une manifestation populaire européenne qui exprimera la volonté des forces démocratiques d'obtenir cette participation, c'est-à-dire un contre-sommet.

Le contre-sommet, qui peut consister concrètement en un rassemblement suivi d'une manifestation, doit, d'une part, réunir toutes les forces opposées à la ligne confédérale et, d'autre part, constituer le point de départ des opérations d'action-cadre: les fédéralistes, les syndicats (en lutte contre l'Europe des patrons et qui doivent donner, par conséquent, une expression politique constructive à leur refus de la confédération), éventuellement les maires des communes d'Europe, les représentants des internationales des partis, les fonctionnaires des Communautés disposés à lutter ouvertement contre la ligne confédérale. Une action de ce genre (dont le succès dépendra de la participation de forces alliées de plus en plus nombreuses aux contre-sommets successifs et, entretemps, de l'ampleur et de l'intensité de la campagne), en mobilisant toutes les forces fédéralistes au niveau européen, renforcerait l'action pour l'élection générale du Parlement européen et, par conséquent, l'action pour l'objectif intermédiaire des élections unilatérales.

4) Un objectif instrumental politiquement efficace doit matérialiser périodiquement l'addition des actes élémentaires et des opérations ponctuelles.

L'achat d'un espace publicitaire dans la grande presse représente un objectif accessible non seulement pour demander publiquement aux directions des partis des discussions officielles sur les élections directes et la constitution fédérale, mais aussi pour mobiliser directement les citoyens et les forces démocratiques contre la confédération.

L'action-cadre doit donc revêtir la forme d'une *souscription permanente*. La parution d'une page fédéraliste est un résultat capitalisable: les fédéralistes peuvent inviter les lecteurs à souscrire à leur tour et demander à d'autres journaux de publier la page gratuitement.

5) L'action-cadre créera un lien organique entre les fédéralistes et l'opinion publique, les groupes politiques et sociaux et les intellectuels: a) l'action-cadre procurera aux fédéralistes une audience exploitable pour les prochains contre-sommets; b) les organisations locales des partis et des syndicats qui accepteront de s'engager dans l'action-cadre seront appelées à constituer des *comités d'action pour l'élection directe du Parlement européen*; c) les intellectuels, les écrivains, les artistes, les savants, les chercheurs, les universitaires disposés à adhérer au projet de constitution seront appelés à constituer des *comités d'action pour la constitution européenne*.

6) Si une action de ce genre a un sens, on ne peut en définir que le point de départ. Ce plan doit se contenter d'en fixer les traits essentiels, afin d'en indiquer non la forme, mais la logique interne (capitalisation) et externe (point de repère).

7) Le texte officiel de la campagne sera le même pour toute la durée de l'action et comportera deux parties: a) rappel de la situation historique de l'Europe qui offre désormais le choix entre *la confédération*, c'est-à-dire la consolidation du statu quo au profit des forces conservatrices qui, disposant même à gauche de complicités déclarées, paralysent la société européenne, et *la fédération*, c'est-à-dire la destruction de l'Etat national bureaucratique et centralisé, la victoire sur l'impérialisme américain et le social-impérialisme russe, sur les fascismes méditerranéens, sur l'exploitation des travailleurs, sur la répression des aspirations de la jeunesse, sur le génocide culturel des minorités nationales; et la construction d'un modèle de société où la qualité de la vie, le contrôle de l'homme sur le produit de son travail et la participation consciente et responsable des travailleurs à la gestion de l'entreprise et des communautés à la planification de l'économie globale seront les objectifs du développement des forces productives; b) principes fondamentaux de la constitution fédérale à la lumière des exigences de la société politique contemporaine.

Le contre-sommet, expression maximaliste de l'opposition fédéraliste, n'aura pas l'agrément de ceux qui descendent dans la

rue moins volontiers qu'ils ne fréquentent, passez-moi l'expression, les comités « Théodule ».

C'est à eux que revient de droit la charge de convier les partis à une *conférence parlementaire pour l'élection directe du Parlement européen*.

Voilà ma proposition.

Enfin, ceux qui jugeaient *réducteur* un plan d'action pour les élections directes, je le répète, ne peuvent pas en dire autant d'une action pour la constitution. L'alternative confédération-fédération est un choix global, à la fois politique et social.

Les documents

L'UNIFICATION DES JEUNES FEDERALISTES

Le congrès d'unification des jeunes du M.F.E. et des J.E.F. s'est tenu à Luxembourg les 25 et 26 mars 1972.

Le Fédéraliste publie ici la résolution finale de ce congrès et le projet de manifeste de la nouvelle organisation unitaire, approuvé par les jeunes du M.F.E. avant la dissolution de leur organisation et présenté au congrès d'unification.

RESOLUTION FINALE

Le premier congrès des J.E.F. réuni à Luxembourg, les 25 et 26 mars 1972, décide d'organiser un *contre-sommet* à l'occasion des prochains sommets des chefs d'Etat et de gouvernement. Le congrès charge le Comité fédéral, qui sera élu, d'organiser l'action à mener avec toutes les forces démocratiques et populaires.

Aujourd'hui l'Europe est en face de choix dramatiques. Aujourd'hui, l'intégration économique est un fait accompli. Les citoyens européens doivent affronter et résoudre immédiatement la question: quelle Europe veulent-ils?

Désormais on peut constater qu'il y a deux fronts opposés qui soutiennent deux conceptions différentes de l'Europe: d'un côté, il y a le front confédéral et antidémocratique, qui a le gouvernement français à sa tête, de l'autre, il y a un front démocratique dont les fédéralistes représentent l'avant-garde, qui se bat pour la Fédération européenne et pour la reconnaissance du pouvoir constituant du peuple des nations européennes.

Le projet confédéral a une signification précise: il vise à exclure les citoyens de la construction de l'Europe, à empêcher la formation d'un pouvoir démocratique européen à même de contrôler l'économie et de mener une politique sociale véritable en faveur des régions les moins développées et à laisser subsister les vieux pouvoirs constitués dont le destin historique est d'être de plus en plus réactionnaires.

Le seul choix à ce point est la reconnaissance du pouvoir constituant du peuple européen, de son droit de décider son destin et de choisir la société où il veut vivre.

Ce choix ne peut pas être retardé. Du point de vue international, le cycle politique commencé à la fin de la deuxième guerre mondiale et caractérisé par un ordre évolutif de l'Europe est en train de se terminer. La possibilité d'unifier politiquement l'Europe peut disparaître.

La possibilité de lutter pour la Fédération européenne peut s'évanouir à court terme à cause de la détérioration progressive de la vie politique nationale. Ce danger est désormais évident en Italie; en effet, dans cette phase de l'histoire européenne l'Italie représente l'anneau faible de la chaîne. La victoire d'un régime autoritaire en Italie aurait des conséquences inévitables au niveau européen, car la démocratie dans les autres pays de l'Europe serait en danger, comme il est déjà arrivé en 1920. Face à la menace d'un retour au nationalisme et à l'asservissement à l'impérialisme russo-américain les fédéralistes doivent faire appel au peuple européen, en opposant un projet d'Europe démocratique à la tentative de consolider l'Europe confédérale et anti-démocratique des Communautés européennes. L'Europe anti-démocratique est l'Europe des sommets, qui ignore toute voix populaire.

Il faut lancer à toutes les forces démocratiques l'idée d'un contre-sommet.

Les fédéralistes doivent se présenter comme un groupe d'initiative pour rassembler toutes les forces démocratiques organisées (partis politiques, syndicats, etc.) dans une grande manifestation populaire qui, sur les mêmes problèmes décidés par le sommet, revendique au peuple européen le droit de décider son destin.

Adoptée à la majorité des 2/3

PROJET DE MANIFESTE DE LA JEUNESSE FEDERALISTE EUROPEENNE

La Jeunesse Fédéraliste Européenne est l'organisation supranationale de jeunes, héritière des traditions communautaires et cosmopolites de la pensée politique européenne. Elle se propose par la mobilisation du peuple des nations européennes de se constituer en groupe d'initiative pour la fondation de la Fédération européenne, premier pas vers la fédération mondiale et la réalisation du fédéralisme.

1. *L'aspect de valeur du fédéralisme.*

Les idéologies européennes traditionnelles, libérale, démocratique et socialiste ne se sont jamais posé avec réalisme le problème de réaliser l'ordre international et la paix. Elles se sont posé le problème de changer les structures internes, politiques et sociales, des Etats et elles ont été victimes de l'illusion qui consistait à croire que l'affirmation du libéralisme, de la démocratie, du socialisme à l'intérieur des Etats aurait automatiquement réalisé l'ordre international.

Les libéraux pensaient qu'une fois assuré le libre-échange il aurait été contraire aux intérêts des Etats de se faire la guerre. La cause de la guerre pour les libéraux résidait dans les intérêts égoïstes de l'aristocratie, tandis que la classe des marchands était par nature intéressée au maintien de rapports internationaux pacifiques, condition essentielle pour le développement du libre-échange. L'institution qui aurait garanti la paix était représentée par l'Etat libéral, fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs, où le pouvoir du souverain était limité et contrôlé par les représentants de la bourgeoisie.

Les démocrates, à leur tour, étaient convaincus que l'affirmation du principe démocratique à l'intérieur des Etats, c'est-à-dire la participation des citoyens au processus de formation de la volonté politique, aurait éliminé la guerre. Ils pensaient que la cause de la guerre résidait dans les intérêts égoïstes des groupes au pouvoir, représentant seulement une partie de la population. Le peuple au contraire est par nature toujours pacifique, parce qu'il ne peut retirer de la guerre que des souffrances. Pour cette raison, un gouvernement du peuple n'aurait jamais fait la guerre à un autre gouvernement du peuple.

Les socialistes enfin ont imputé la guerre au système capitaliste: pour eux, le suffrage universel n'était pas une garantie de

paix tant qu'en fait le pouvoir restait entre les mains de la bourgeoisie. La nature de l'Etat bourgeois, arrivé à sa maturité, est l'impérialisme. Pour les socialistes, seule la prise du pouvoir par le prolétariat outre qu'elle aurait réalisé le socialisme à l'intérieur de l'Etat aurait conduit à la paix entre les Etats socialistes. Le prolétariat n'a aucun intérêt à la guerre.

Les libéraux, les démocrates et les socialistes, tous dans la même mesure, ont donc cru qu'il était suffisant de modifier les structures internes des Etats comme ils le préconisaient, pour résoudre automatiquement le problème de la guerre.

La réalité historique a désormais démontré que ces théories étaient fausses. La première guerre mondiale a incontestablement prouvé l'échec du principe internationaliste.

Les intérêts nationaux ont prévalu sur le principe de la collaboration internationale pacifique, de la fraternité entre les peuples et de la solidarité internationale du prolétariat. Le monde contemporain assiste impuissant à de continuels conflits entre les Etats libéraux, entre les Etats démocratiques et entre les Etats socialistes.

Le fédéralisme est la théorie politique qui, pour la première fois dans l'histoire, pose la valeur de la paix comme objectif spécifique de lutte. Le fédéralisme est la conscience de la faillite théorique du principe internationaliste, en raison de l'impossibilité d'assurer la paix sans gouvernement mondial.

Kant, en 1795, dans l'opuscule *Vers la paix perpétuelle*, faisait observer que l'état de paix entre des hommes vivant ensemble n'est pas un effet de l'état de nature, mais le fruit d'une institution créée par les hommes. A l'intérieur de l'Etat l'ordre pacifique est assuré quand les citoyens délèguent au pouvoir le monopole de la violence et acceptent une constitution civile qui résout les conflits sur la base du droit. Les rapports entre les Etats ne sont pas de nature différente des rapports entre les individus. Il ne peut y avoir de paix entre les Etats sans la renonciation à l'usage de la force et la création d'une autorité au-dessus des parties. La situation que nous appelons communément « paix » est simplement l'absence de l'état de guerre, qu'il serait plus juste d'appeler trêve. La paix véritable est l'impossibilité de la guerre, c'est-à-dire le règne universel du droit, c'est-à-dire la fédération mondiale.

Ces observations suffisent à démontrer l'inconsistance des mythes internationalistes actuels qui ont inspiré l'Organisation des Nations Unies. Comme la Société des Nations, l'O.N.U. ne peut pas assurer la paix dans le monde, parce qu'elle ne met

pas en question le principe de la souveraineté absolue des Etats et le maintien des armées nationales. Aujourd'hui les rapports entre les Etats sont basés sur la force, pas sur le droit, et les Etats les plus forts gouvernent le monde et oppriment les Etats les plus faibles. Seul espoir de paix pour l'humanité est la fédération mondiale. La fédération mondiale réaliserait l'unité du genre humain pour la création d'un gouvernement mondial et permettrait la solution pacifique des controverses entre les Etats, en imposant le respect de la loi à ces Etats qui résolvent aujourd'hui leurs problèmes par l'usage des armes.

Les libéraux, les démocrates et les socialistes ont toujours mis en lumière, dans leurs projets de réforme de la société, la communauté comme valeur vers laquelle il faut tendre, mais ils n'ont jamais su indiquer quelles institutions permettraient sa réalisation.

Le pôle communautaire de la vie de l'homme et le pôle cosmopolite ne sont séparables ni en théorie ni en pratique. L'homme ne pourra être considéré comme une fin et non comme un moyen que dans la fédération mondiale. La configuration concrète de cette affirmation est la communauté naturelle qui n'est telle que si l'on permet à l'homme de s'émanciper complètement, en exprimant toutes ses potentialités, et de devenir un homme pour les autres hommes. La vie des communautés spontanées peut être garantie seulement par la structure de l'Etat.

2. *L'aspect de structure du fédéralisme.*

Le premier exemple historique d'Etat fédéral est représenté par la fédération américaine née de la Convention de Philadelphie. Les treize colonies anglaises de la côte Est de l'Amérique du Nord sortaient à l'époque de la guerre d'indépendance contre la mère patrie et se trouvaient devant cette alternative: dissoudre la confédération ou consolider l'unité trouvée en combattant l'ennemi commun. Le maintien de la confédération, c'est-à-dire d'une alliance entre Etats qui gardaient intacte leur souveraineté, apparaissait en effet impossible à cause de sa nature contradictoire. Comme l'affirmait Hamilton: « 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 ».

Les autres possibilités institutionnelles semblaient être au nombre de deux: la création d'un Etat unitaire centralisé ou bien l'indépendance et la souveraineté des treize colonies. La culture

politique du moment ne connaissait pas d'autres solutions. Le choix de l'une des deux possibilités excluait l'autre, mais les forces en présence étaient telles qu'aucune des deux ne pouvait être vaincue. En effet, d'un côté, la guerre d'indépendance avait créé de forts intérêts communs et un fort loyalisme des citoyens à l'égard de l'Union; de l'autre, il existait treize pouvoirs autonomes et organisés qui n'entendaient pas céder leur souveraineté.

A la fin, le compromis l'emporta. Les partisans de l'Union obtinrent que la Chambre des Représentants soit élue directement par la population, mais durent accepter que le Sénat soit composé des représentants des Etats. Les Etats membres durent sacrifier leur souveraineté à l'unité de la fédération exprimée par la Chambre des Représentants, tandis qu'ils conservaient partiellement leur souveraineté qu'ils exprimaient au Sénat. Les Etats membres déléguaient au gouvernement fédéral le pouvoir de lever les impôts directement sur les citoyens et les compétences relatives à la défense et à la politique extérieure; toutes les autres compétences d'un Etat restaient entre les mains des gouvernements des Etats membres.

De la sorte, une nouvelle formule politique et une nouvelle forme d'Etat était née, bien différente des structures centralisées jusqu'alors connues et qu'on connaît encore aujourd'hui dans les Etats du continent européen. Dans l'Etat centralisé, le pouvoir souverain est seulement celui du gouvernement central, qui peut le déléguer à discrétion à ses fonctionnaires ou aux pouvoirs locaux; au contraire, dans l'Etat fédéral, la souveraineté est répartie entre le gouvernement central et les Etats membres dans la limite des fonctions de leur compétence.

L'Etat fédéral est la seule forme d'Etat qui garantisse une séparation effective des pouvoirs. Dans le régime représentatif pur, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire est purement nominale, et, en fait, tout le pouvoir est concentré dans les mains de la classe politique, qui gouverne et fait les lois en même temps, tandis que le judiciaire est étouffé par le monopole du pouvoir de la classe politique et tend à devenir une branche de l'administration bureaucratique. Dans l'Etat fédéral, la séparation des pouvoirs est effective puisque l'élection directe du Président, qui est en même temps chef de l'Etat et du gouvernement, confère à l'exécutif le pouvoir nécessaire pour gouverner efficacement, tandis que le contrepois exercé par les Etats membres est une garantie contre les risques de despotisme. Dans l'Etat fédéral, le pouvoir judiciaire est réellement indépendant, parce qu'il fonde son autonomie sur la possibilité de s'ap-

puyer, tour à tour, sur les Etats membres ou sur le gouvernement central. La magistrature peut devenir, par conséquent, l'organe constitutionnel suprême avec la fonction spécifique de défense de la Constitution. Cela signifie que l'Etat de droit ne peut vivre que dans l'Etat fédéral parce que, dans cet Etat seulement, le pouvoir judiciaire peut plier les pouvoirs au respect de la loi constitutionnelle.

Cette première expérience d'organisation fédérale de l'Etat a pu se réaliser aux Etats-Unis grâce à l'accident historique qui a déterminé un comportement des citoyens caractérisé par un double loyalisme. La guerre d'indépendance avait fait naître un sentiment d'appartenance à une communauté pluri-étatique, liée par le même destin; par ailleurs, les traditions des treize colonies avaient continué d'alimenter un pôle de loyalisme à l'égard du pouvoir local. Ce double loyalisme est la base du comportement fédéral; il est constitutif de ce qu'on peut appeler société fédérale ou peuple fédéral, c'est-à-dire une communauté avec des différences sociales autonomes à base territoriale. Le peuple fédéral est composé par des groupes sociaux autonomes suffisamment forts et intégrés à l'intérieur pour maintenir vivante une expérience de vie politique autonome, mais en même temps capables de vivre dans une communauté plus vaste à côté d'autres peuples avec des traditions et une vie politique indépendantes. La manifestation du double loyalisme des citoyens n'est pas autre chose que la manifestation concrète de l'aspect de valeur du fédéralisme représenté par le pôle cosmopolite et par le pôle communautaire.

Par ailleurs, le comportement fédéral ne peut se maintenir sans la disparition, ou au moins l'atténuation, de la lutte de classes et de la puissance militaire. La lutte de classes fait disparaître la solidarité entre prolétaires et bourgeois des groupes sociaux à base territoriale et subordonne ces groupes à la division générale de la société toute entière en classes sociales antagonistes. Par ailleurs, la puissance militaire détermine la centralisation du pouvoir au profit du gouvernement central, rompt l'équilibre politique entre le centre et la périphérie et empêche ainsi la bipolarité du comportement social.

Cette seconde condition surtout explique la décadence actuelle du fédéralisme aux Etats-Unis et représente la limite de toute réalisation partielle du fédéralisme avant la fédération mondiale.

3. *L'aspect historico-social du fédéralisme.*

La fédération mondiale semble être aujourd'hui un objectif hors d'atteinte. En fait, affirmer que la paix et l'ordre international sont nécessaires ne veut pas dire que ce sont des objectifs réalisables. Le politique se distingue du prophète désarmé parce qu'il ne se borne pas à affirmer des valeurs dans l'abstrait, mais se bat concrètement pour leur réalisation historique. L'instrument conceptuel qui nous indique quelles valeurs sont réalisables dans les différentes phases de l'histoire est le matérialisme historique.

Les grandes transformations sociales coïncident avec les transformations du mode de production. Les phases de l'histoire de l'Europe moderne peuvent être reliées directement à l'évolution des forces productives et des rapports de production.

Dans une première phase, on a eu une intégration en profondeur de l'action humaine dans tous les domaines, économique, social, politique et culturel qui a permis à un nombre d'hommes de plus en plus grand de s'émanciper et de participer aux décisions politiques.

De la production artisanale, où le marché et la division du travail étaient limités à un petit territoire et à laquelle correspondaient des institutions politiques féodales ou communales, l'histoire européenne est passée à un stade ultérieur où l'on assiste au développement du commerce. Avec l'augmentation des échanges commerciaux, l'horizon de la vie sociale s'élargit mais dans les limites de la classe qui est le protagoniste de cette période historique: la bourgeoisie. C'est la bourgeoisie qui exige l'abolition des barrières qui s'opposent au libre échange et la limitation du pouvoir politique de l'aristocratie. A cette période historique correspond la naissance de la pensée libérale et l'affirmation de la valeur de la liberté individuelle.

Avec l'augmentation continue des dimensions du marché, des masses humaines de plus en plus nombreuses sont intégrées au processus de production. La production sur une base artisanale n'est plus suffisante: il faut la concentration industrielle. Une nouvelle classe sociale s'intégrant dans le processus de production réussit à prendre conscience de soi et à commencer la longue marche vers son émancipation. Au cours de cette période de l'histoire apparaît le besoin de faire participer tous les individus aux décisions du pouvoir politique et s'affirme le principe suivant lequel le pouvoir n'a pas d'origine divine mais doit être fondé sur le consensus populaire. Parallèlement à la pensée démocratique se développe la pensée socialiste qui affirme le prin-

cipe suivant lequel l'émancipation totale de l'individu ne peut pas s'accomplir simplement avec les libertés formelles, mais avec une égalité économique et sociale substantielle. Le prolétariat, qui est la classe encore exclue du pouvoir, est naturellement porteur de ces valeurs.

L'intégration en profondeur des rapports humains rend possible parallèlement à la naissance du libéralisme, de la démocratie et du socialisme, le développement du nationalisme. Le cadre de la production est l'Etat national. L'organisation de la production à l'échelle nationale rend nécessaire la création d'une bureaucratie et d'un fort pouvoir centralisateur qui garantisse l'unité du marché. L'intégration en profondeur des rapports humains, permettant une participation accrue de toutes les couches sociales à la vie politique, fait entrer tous les citoyens dans la vie nationale. Sur cette base matérielle le pouvoir central peut se renforcer, en créant les grandes institutions nationales comme l'école d'Etat et l'armée à conscription obligatoire, instruments essentiels pour inculquer le sentiment national à chaque citoyen.

L'idéologie qui justifie le pouvoir de la classe politique nationale à l'égard des citoyens et dans les rapports internationaux est le nationalisme qui se nourrit des mythes de la race et de l'unité d'origine et de sang.

Dans la seconde phase du cours de l'histoire, on assiste à l'intégration en extension des rapports humains. L'économie dépasse désormais les dimensions de l'Etat national et rapproche les uns des autres des groupes d'hommes appartenant à différents Etats. La première phase du cours de l'histoire a intégré les hommes à l'intérieur des Etats. La seconde tend à l'unification du genre humain.

Cette seconde phase du cours de l'histoire de l'humanité a commencé au début de notre siècle et a été rendue possible par les nouvelles techniques de production qui ont amené la division du travail à l'échelle continentale. Toutefois, tandis que dans les Etats de dimension continentale cette phase de la révolution industrielle a pu se développer sans rencontrer d'obstacles, la division de l'Europe en Etats nationaux a freiné ce processus. Cette contradiction entre les tendances de l'économie à s'agrandir et les dimensions de l'Etat national, les gouvernements européens ayant écarté la voie de l'unification, a poussé les Etats à la conquête des marchés extérieurs et de l'« espace vital ». Mais la politique de la recherche de l'« espace vital » ne peut réussir qu'à des gouvernements forts à l'extérieur et donc aussi forts à l'intérieur: c'est au cours de cette phase de l'histoire qu'on assiste

à la naissance du fascisme en Europe et de la politique de puissance impérialiste. Toutefois, le cours de l'histoire ne pouvait pas être arrêté longtemps. Après la seconde guerre mondiale, il est apparu clairement que, désormais, seuls des Etats de dimensions continentales pouvaient encore jouer un rôle actif dans la politique mondiale. Aujourd'hui nous connaissons la possibilité, créée par la fin du système européen des Etats, de vaincre définitivement le nationalisme en Europe par la création de la Fédération européenne, premier pas vers la fédération mondiale et l'unité du genre humain. La Fédération européenne serait en effet la première réalisation consciente d'une formule politique où les rapports entre les Etats ne sont pas réglés par la violence mais par le droit. L'évolution du mode de production permet de réaliser la valeur de la paix aujourd'hui en Europe et rend pensable son affirmation définitive dans la fédération mondiale.

4. *La crise des valeurs et l'initiative fédéraliste.*

Les révolutions libérale, démocratique et socialiste ont affirmé pour toujours dans l'histoire les valeurs de la liberté, de l'égalité et de la justice sociale. Aujourd'hui, toutefois, la pensée politique traditionnelle libérale, démocratique et socialiste est en crise comme pensée fournissant les catégories pour comprendre la réalité et servant de ligne de conduite dans la lutte politique. Nous assistons en effet non seulement à l'échec des idéologies traditionnelles sur le plan international, mais encore à leur stérilisation progressive dans la vie politique intérieure des Etats.

Il n'en va pas ainsi parce qu'il n'y a plus de batailles libérales, démocratiques et socialistes à livrer. Le libéralisme n'est pas encore réalisé. Les Etats du continent européen connaissent encore des institutions autoritaires comme l'armée à conscription obligatoire, la justice asservie au pouvoir établi, l'école d'Etat de style napoléonien fortement contrôlée par le pouvoir central et visant à déformer la culture dans un sens nationaliste. Sur le front de la justice sociale aussi, bien de problèmes n'ont pas reçu de solution. Bien qu'historiquement le socialisme ait désormais gagné sa bataille, de tragiques injustices sociales subsistent encore. Les plus graves problèmes de justice sociale se posent aujourd'hui entre les régions développées et les régions sous-développées, soit à l'intérieur des Etats, soit entre pays riches et pays pauvres. En outre, le problème demeure de garantir le contrôle démocratique du pouvoir politique sur l'économie. Sur le front de la démocratie, enfin, les citoyens européens assistent tragiquement aujourd'hui à la violation systématique du princi-

pe de la participation populaire au gouvernement de la chose publique.

Libéralisme, socialisme et démocratie ne sont pas réalisés complètement, parce qu'ils ne se sont affirmés que dans le cadre de l'Etat national. Valeurs universelles par définition, ils ne peuvent s'affirmer avec cohérence que dans la fédération mondiale et non dans l'Etat national, qui les affirmait pour ses citoyens, mais les niait pour le reste de l'humanité. Sur le continent européen, en outre, ces valeurs ont dû se heurter à la dure réalité de la raison d'Etat et céder à l'exigence primaire de la sécurité, qui imposait à la classe politique au pouvoir, quelle qu'elle soit, d'opérer des changements de la structure interne seulement dans la mesure où ils étaient compatibles avec l'impératif de la politique extérieure: augmenter sa propre puissance et diminuer celle des autres.

C'est ainsi que les libéraux, qui avaient pourtant détruit l'Etat dynastique, ont dû maintenir la structure bureaucratique et centralisée de l'Etat, celle qui permettait le contrôle et la mobilisation rapide de toutes les énergies sociales au service de l'Etat, dans l'éventualité de la défense et de l'attaque. Il en est résulté la dégénération de l'Etat de droit en Etat policier.

C'est ainsi que les socialistes, obligés d'affronter l'Etat centralisé monolithique, qui mettait à la disposition de la classe dominante tout son appareil de pouvoir, ont dû déplacer leur lutte du terrain purement social au terrain politique. C'est pourquoi ils ont été relégués dans le rôle stérile d'opposition de régime, quand ils étaient vaincus, ou, quand ils étaient vainqueurs, ils ont été emprisonnés par le monstre démoniaque, à peine l'avaient-ils conquis, et acheminés vers la tragédie du stalinisme.

C'est ainsi que les démocrates, dans l'Etat national, ont toujours vu le suffrage se réduire à un simple instrument d'approbation plébiscitaire de la classe politique, sélectionnée et guidée par les exigences de la politique extérieure, quand ils n'ont pas été radicalement écartés par des régimes ouvertement totalitaires.

Le destin de ces valeurs a été tout autre dans les pays insulaires (Grande-Bretagne et Etats-Unis), où la raison d'Etat, différente, a permis des expériences avancées de libéralisme politique (Etat fortement décentralisé, pouvoir judiciaire non asservi à l'exécutif, armée à conscription volontaire, école non contrôlée par le même pouvoir que la politique extérieure), où le prolétariat a pu progresser dans ses conquêtes par la stratégie de l'évolution au lieu de la stratégie de la « révolution » et où la démocratie a connu les premières expériences du *self-government*.

Mais, à ces raisons profondes — l'Etat national, et en particulier celui du continent européen — qui ont empêché la réalisation de ces valeurs, il faut ajouter, pour justifier leur profonde crise actuelle, l'agonie de cet Etat lui-même. Cette agonie a commencé avec la fin du système européen des Etats, après la seconde guerre mondiale, et l'ébauche d'un système mondial des Etats. L'Europe, de sujet de la politique mondiale, est devenue l'objet de cette politique et ses Etats ne sont plus que poussière sans substance, satellites des puissances hégémoniques, incapables de donner lieu à des processus politiques autonomes et de remplir le premier devoir d'un Etat: la défense de ses citoyens. D'autre part, l'évolution du mode de production, qui imposait à l'économie des dimensions dépassant les frontières nationales, a mis les Etats européens dans l'incapacité d'organiser une quelconque politique économique parce qu'il est impossible de tenter une planification, sous quelque forme que ce soit, dans un Etat national alors que l'économie est désormais continentale. Cette situation, dans laquelle les gouvernements nationaux sont incapables de résoudre les problèmes fondamentaux que posent la société et la politique internationale, a provoqué une méfiance croissante à l'égard du pouvoir national et a compromis les idéologies dont s'inspirent les partis, causant leur perte. L'état de crise permanente dans lequel se trouvent les gouvernements, engendré par ce manque de consensus populaire, les a même rendus incapables d'aborder les réformes d'importance mineure.

Cette contradiction entre les valeurs libérales, démocratiques et socialistes et les faits de l'Etat national a créé progressivement un vide de consensus derrière ses institutions et a libéré des énergies pour le saborder et le dépasser dans la Fédération européenne. Le destin du libéralisme, de la démocratie et du socialisme est ainsi lié à la vie de l'Etat national: son agonie provoque l'extinction progressive des valeurs libérales, démocratiques et socialistes, et le seul espoir pour elles de revivre est désormais lié à la régénération de la vie politique qui suivrait la fondation de la Fédération européenne. Enfin, les idéologies nationales sont de moins en moins capables d'orienter les hommes dans leurs choix politiques parce qu'aujourd'hui des exigences nouvelles, étrangères à ces courants de pensée, sont apparues au sein de la société. Aujourd'hui s'exprime l'exigence d'un ordre international plus juste et plus progressif, où les pays du tiers monde ne soient plus de simples instruments de l'impérialisme des grandes puissances, comme la guerre entre l'Inde et le Pakistan, celles du Vietnam et du Moyen-Orient l'ont démontré. L'anarchie internationale alimente l'impérialisme des Etats les plus forts sur

les Etats les plus faibles, réunissant d'énormes ressources humaines et matérielles à des fins militaires et de domination, les retirant ainsi de leur emploi naturel à des fins de progrès civil et social de l'humanité. Dans les sociétés des Etats les plus développés apparaît en outre l'exigence irrépressible de la planification du territoire et de la sauvegarde de l'habitat humain. Il y a enfin l'exigence d'une plus grande participation des communautés spontanées, à tous les niveaux, aux décisions qui les concernent.

Seul le fédéralisme peut donner une réponse à ces problèmes. L'Etat fédéral est le cadre institutionnel où l'impérialisme d'un Etat sur un autre Etat serait impossible. La constitution fédérale imposerait aux Etats membres de régler leurs rapports sur une base non violente: dans l'Etat fédéral, aucun Etat n'est souverain parce que seule la constitution fédérale est souveraine. L'Etat fédéral, en outre, est une formule politique qui est, par nature, articulée en plusieurs centres de pouvoir indépendants et coordonnés entre eux. Dans son cadre peuvent s'exprimer librement ces exigences de participation à tous les niveaux, étouffés aujourd'hui par l'Etat national: les prétendus pouvoirs locaux dans l'Etat national sont une pâle caricature du gouvernement des communautés spontanées, dans la mesure où elles sont en fait soumises à la tutelle rigide du pouvoir central et où elles expriment tout au plus des exigences de décentralisation bureaucratique.

5. *La situation politique mondiale et l'intégration européenne.*

Avec la fin de la seconde guerre mondiale a été conclu définitivement le cycle historique où le système européen des Etats était au centre de la politique mondiale. L'Europe a été divisée en deux aires d'influence, l'une à l'Est dominée par l'U.R.S.S., l'autre à l'Ouest dominée par les Etats-Unis. L'ordre international ainsi instauré dans le monde a eu pour conséquence de geler les ferments de renouvellement qui s'étaient manifestés pendant la Résistance européenne au fascisme et au nazisme.

Après la seconde guerre mondiale, les U.S.A. et l'U.R.S.S. se sont affrontés partout dans le monde, déterminant un équilibre bipolaire extrêmement rigide. Toute modification politique, militaire ou sociale qui se manifestait dans le monde signifiait un progrès de l'une des deux superpuissances et la défaite de l'autre; par conséquent, les deux superpuissances ont été contraintes de mobiliser les ressources humaines et matérielles dont elles pouvaient disposer pour empêcher que l'autre puissance ne progresse.

Le reflet idéologique de cet équilibre bipolaire s'est clairement manifesté dans l'opposition entre la démocratie et le socialisme: la domination des U.S.A. et de l'U.R.S.S. sur un pays était déguisée en choix de ce pays pour un régime démocratique ou communiste. Par ailleurs, celui qui luttait pour une forme quelconque de socialisme ou de démocratie était contraint de se soumettre à la logique du pouvoir de Moscou ou de Washington: la vie politique dans les pays européens était ainsi cristallisée et les alternatives de gouvernement en Europe avaient disparu en raison de l'impossibilité de sortir d'une aire d'hégémonie. En conséquence, les gouvernements ont de plus en plus perdu le contact avec les citoyens, auxquels manquait le pouvoir effectif de choisir: les exigences de renouvellement étaient étouffées.

Mais l'équilibre bipolaire contenait en soi les causes de son dépassement. Dans le bloc oriental, la nécessité de renforcer les alliés avait conduit l'U.R.S.S. à aider la Chine dans son effort d'industrialisation; mais, la Chine, une fois atteint un degré de développement économique suffisant, s'est révoltée contre la domination russe. Dans le bloc occidental, les U.S.A., par le plan Marshall, ont aidé les Européens à reconstruire leurs économies après la guerre et les ont mis sur la voie de l'unification politique en favorisant la création des institutions communautaires, afin d'endiguer l'influence communiste en Europe. Toutefois, le processus d'intégration, une fois devenu réalité, a redonné du pouvoir aux Etats européens par rapport à l'Amérique dans la mesure où ils ont su se présenter unis comme, par exemple, pendant les négociations du Kennedy Round. Mais le déplacement d'un équilibre n'a pas de sens, au moins eu égard à l'Europe, sans la naissance d'un équilibre nouveau. Par ailleurs, le pouvoir accru des Etats européens a favorisé des phénomènes de micronationalisme de type gaulliste qui, tout en représentant une voix discordante sur le plan international, n'ont pas eu ensuite la capacité de résoudre les grands problèmes internationaux que seules les puissances continentales peuvent aborder. Seule la Fédération européenne pourrait représenter le cadre institutionnel où le pouvoir européen naissant s'organise et s'exprime au niveau mondial: seule la Fédération européenne, alliée naturelle de la Chine, pourrait rompre définitivement le monopole américano-russe du monde. La tentative de la Chine et des Etats européens intégrés de s'émanciper de la tutelle russe et américaine a provoqué la fin de la guerre froide et un rapprochement progressif des politiques soviétiques et américaines, conciliées par l'intérêt de maintenir le statu quo dans le monde, c'est-à-dire leur domination sur le monde. Le dessein politique de cette « Sainte-Alliance » américano-

russe est désormais en train de s'accomplir: le traité de sécurité européenne est l'objectif commun des gouvernements américain et soviétique pour geler la situation européenne. Dans ce cadre, à l'Europe entière, orientale et occidentale, est accordée la collaboration économique mais pas l'unification politique. Dans ce cadre, il n'y a de place que pour la prolifération des expériences micronationalistes.

La *Ostpolitik* s'insère bien dans ce dessein hégémonique: au delà des justes exigences de rapprochement des peuples de l'Est et de l'Ouest, la signification de la *Ostpolitik* s'explique par la nécessité pour l'U.R.S.S. de voir reconnaître par l'Occident sa domination sur l'Est européen. Dans cette phase de la politique internationale, où la puissance soviétique est menacée à l'Est par la puissance naissante de la Chine, il est indispensable pour l'U.R.S.S. de s'assurer la soumission des Etats européens de l'Est par des traités internationaux qui lui garantissent l'approbation de l'Occident. Le traité germano-soviétique est le premier pas dans cette direction. La signification de la *Ostpolitik* serait bien différente si elle était faite par un gouvernement européen traitant d'égal à égal avec la Russie et pouvant offrir aux pays de l'Est une solution de rechange à leur soumission.

La puissance américaine, de son côté, tente de consolider son pouvoir dans le monde en divisant les Européens pour diminuer leur force. Cette politique du *divide et impera* s'exprime clairement par les mesures monétaires d'août 1971 qui ont menacé l'existence du Marché commun industriel, ont bouleversé le Marché commun agricole et ont rendu plus difficiles les projets d'union économique et monétaire.

Les Européens se trouvent aujourd'hui à un carrefour: d'un côté la possibilité de recouvrer leur indépendance dans l'unité par la création de la Fédération européenne; de l'autre, la soumission aveugle au dessein impérialiste américano-soviétique et une longue période de « paix civile et sociale » où aucun ferment novateur ne pourra se manifester et s'affirmer.

6. *La société européenne et la signification historique de la Fédération européenne.*

Il est faux de présenter la fondation de la Fédération européenne comme la réalisation du fédéralisme. La Fédération européenne est une étape vers la fédération mondiale, où le fédéralisme pourra se réaliser complètement, parce que c'est alors seulement qu'il sera réalisé pour tous les hommes. Dans la société européenne ne pourront donc se réaliser qu'imparfaitement les exi-

gences de notre société parce que la Fédération européenne sera un Etat parmi d'autres Etats dans l'équilibre mondial et, pour cette raison, soumis à la logique de la politique de puissance dans un monde où la guerre, l'injustice et la misère ne seront pas encore éliminées. Par ailleurs, la Fédération européenne permettra de créer des institutions plus avancées et des situations plus évolutives.

Dans la Fédération européenne pourront naître des syndicats de travailleurs avec pouvoir de négociation au niveau européen, qui pourront s'opposer à armes égales aux entreprises multinationales qui dominent désormais le Marché commun. Un gouvernement européen, élu par le peuple, aurait le pouvoir d'imposer une programmation démocratique, mettant ainsi de l'ordre dans le développement économique en dirigeant l'emploi des ressources vers des objectifs de progrès socialement reconnus et en éliminant les déséquilibres régionaux.

La structure articulée, que la Fédération européenne adopterait nécessairement, constituerait le cadre où pourraient se réaliser les premières formes de participation effective des citoyens au contrôle de la vie politique, à tous les niveaux auxquels elle s'exprime et au contrôle de la vie économique, tant à l'intérieur de l'entreprise qu'au niveau de l'allocation des ressources. En outre, une politique pour la sauvegarde du territoire serait possible, qui réaliserait, avec la participation de toutes les forces spontanées locales, une solide défense contre les dangers d'une destruction irrationnelle de l'habitat par la production industrielle.

La Fédération européenne, détruisant l'Etat bureaucratique centralisé, restituerait la gestion de l'école aux libres communautés locales, libérant la culture des déformations nationales. En outre, le gouvernement européen, en concentrant les ressources actuellement dispersées entre les Etats européens, coordonnerait et encouragerait, bien plus efficacement qu'aujourd'hui, la recherche scientifique, en faisant participer les Européens, là aussi, au progrès de l'humanité.

Dans la Fédération européenne est concevable une réforme radicale de l'armée. Sur le continent européen, la tension continue entre les Etats limitrophes a imposé l'organisation de l'armée sur la base de la conscription obligatoire. Aucun citoyen ne peut se soustraire au devoir de « servir la Patrie » jusqu'au sacrifice suprême de sa vie: l'armée devient ainsi l'instrument le plus puissant dans les mains du pouvoir politique pour arracher chaque citoyen à sa communauté naturelle et le transformer en un sujet obéissant. L'Angleterre nous apprend, au contraire, que la défen-

se de l'Etat, si certaines conditions d'insularité politique et militaire sont remplies, peut être assurée par une armée de techniciens volontaires. En Angleterre, la liberté de conscience de tout citoyen est respectée. L'exemple anglais pourrait être suivi par le gouvernement européen. La défense de l'Europe peut être assurée par une armée de volontaires, premier pas vers l'affirmation du droit de ne pas tuer et l'abolition des armées. En outre, la structure fédérale de l'Etat ôterait au gouvernement européen la possibilité d'utiliser l'armée à des fins de répression interne grâce à la capacité effective des gouvernements locaux de s'opposer à la politique du gouvernement central.

Naturellement, la Fédération européenne, pour permettre aux Européens de jouer un rôle autonome dans le monde et de se donner les institutions qui leur garantissent liberté et justice, doit posséder un armement, doit maintenir sa productivité à un haut niveau par l'organisation du travail, devenant pour cette raison une des grandes puissances de l'équilibre mondial. La Fédération européenne aussi sera, par conséquent, conditionnée par la situation d'anarchie internationale et les possibilités de réaliser le fédéralisme par la Fédération européenne seront limitées. Toutefois, la signification historique de la Fédération européenne n'en sera pas diminuée pour autant. La signification de la Révolution française n'a pas simplement consisté dans l'accession de la bourgeoisie au pouvoir et dans le régime napoléonien qui l'a suivie. La Révolution française a gravé pour toujours dans le cours de l'histoire et dans le cœur des hommes l'idée que les hommes ne sont pas les sujets d'un souverain, mais des citoyens égaux en droits, en mesure de décider librement quelles formes de gouvernement ils se donnent. La réalisation du capitalisme d'Etat en Russie et la dictature stalinienne n'épuisent pas non plus la signification de la Révolution bolchévique. La Révolution bolchévique a affirmé une fois pour toutes dans l'histoire la valeur de la justice sociale. Aujourd'hui les conquêtes de ces révolutions ne peuvent plus être mises en questions, mais constituent des valeurs auxquelles un homme civilisé ne peut plus renoncer. Elles peuvent être vilipendées par des gouvernements tyranniques, mais elles ne peuvent pas être niées.

De même la signification historique de la Fédération européenne va au delà des transformations sociales et politiques, pourtant importantes, qu'elle réalisera. La Fédération européenne naîtra comme négation de l'Etat national et comme affirmation et réalisation partielle du cosmopolitisme. C'est pourquoi la Fédération européenne aura une signification historique universelle,

vraie pour tous les hommes et pas seulement pour les Européens. Elle sera la préfiguration de la Fédération mondiale.

La signification historique universelle de la Fédération européenne est déjà visible dans le rôle objectivement anti-impérialiste et anticolonialiste qu'elle jouera automatiquement, en naissant, dans l'équilibre mondial. L'impérialisme et le colonialisme sont, avec le fédéralisme, la seule formule politique possible qui permette de mettre de l'ordre dans l'anarchie internationale. La Fédération européenne briserait le monopole russe et américain de la domination sur le monde et jouerait un rôle de *leader*, comme cherche à le faire aujourd'hui la Chine, des pays du tiers monde, en les faisant évoluer vers des formes de gouvernement plus avancées et en les libérant de la spirale du sous-développement.

Au contraire de ce qui est advenu de la Fédération américaine, la fondation de la Fédération européenne représenterait dans l'histoire une véritable révolution parce qu'elle serait le dépassement conscient de l'Etat national, c'est-à-dire d'une formule politique où l'Etat doit coïncider avec la nation. Objectivement, la création de la Fédération américaine n'a pas eu cette signification: elle a été un simple expédient pour résoudre les problèmes régionaux d'un territoire qui était à cette époque en marge de l'histoire mondiale. Aujourd'hui l'humanité vit la contradiction entre le cours supranational de l'histoire et la dimension de l'Etat national. Le dépassement de l'Etat national dans la Fédération européenne est, par conséquent, la réponse au défi de l'histoire et un message à tous les hommes pour qu'ils dépassent les barrières qui les divisent encore et réalisent la valeur du cosmopolitisme.

Sur la base de ces considérations, nous pouvons prévoir la nature du débat qui occupera la scène politique en Europe et quels ferments novateurs la société européenne pourra réaliser. Les hommes politiques au gouvernement de la Fédération européenne se trouveront en face d'une tâche difficile parce qu'elle sera contradictoire. D'un côté, ils tenteront de se comporter en politique extérieure comme tous les autres hommes d'Etat, en poursuivant des fins de puissance, alors que cette politique, d'autre part, sera difficile à justifier sur la base du principe qui aura présidé à la naissance de la Fédération européenne et justifiera leur pouvoir, la négation de l'Etat national et de la politique de puissance. En outre, dans la société européenne, les valeurs communautaires et cosmopolites, nées avec elle, entretiendront une opposition constante à toute forme de centralisation que le gouvernement européen voudrait réaliser et empêcheront le gouver-

nement européen de disposer de l'idéologie nationale pour justifier la guerre, la domination et l'exploitation.

La Fédération européenne aura par conséquent dans le monde le rôle objectif de rappeler à l'humanité le chemin qu'elle doit encore parcourir, en dénonçant les contradictions au milieu desquelles elle vit aujourd'hui, maintenant vivante la conscience de la contradiction entre les valeurs du cosmopolitisme et la réalisation imparfaite qu'elle aura trouvée dans la Fédération européenne et alimentant dans l'humanité la conscience de la possibilité pour l'homme d'être considéré comme une fin et non comme un moyen seulement dans la Fédération mondiale.

7. *L'initiative fédéraliste.*

Seule une avant-garde fédéraliste, par une politique d'opposition permanente aux Etats nationaux en tant que communautés exclusives et en combattant l'euro-péisme officiel, peut mobiliser le peuple européen, le rendre conscient et le guider dans la lutte pour la constitution de la Fédération européenne.

Les hommes politiques au pouvoir, de quelle tendance qu'ils soient, sont esclaves de l'idéologie nationale, et la signification objective de leur politique est la conservation de l'Etat national. Ainsi, ils conçoivent la politique européenne comme une politique extérieure et, en face du processus d'intégration européenne, ils peuvent tout au plus concevoir une organisation comme celle de la C.E.E., qui permette de réaliser une politique de libre-échange entre Etats souverains. Les Communautés européennes sont en vérité l'instrument de la conservation des pouvoirs nationaux, en face d'un processus irréversible qui pousse le système économique à prendre des dimensions continentales.

Pour fonder la Fédération européenne, l'euro-péisme gouvernemental n'est pas suffisant, ni le mythe fonctionnaliste. La création d'un Etat nouveau sur un territoire nouveau requiert l'intervention du peuple, qui détient seul le pouvoir constituant. Quand dans une société se manifeste une alternative historique, aucun accord de sommet ne peut suffire, seule l'intervention populaire peut renverser les vieux pouvoirs établis.

C'est pourquoi la tâche des fédéralistes consiste en une critique constante des pouvoirs établis et dans la présentation du terme européen de l'alternative. Les fédéralistes sont la conscience théorico-pratique de la phase supranationale du cours de l'histoire. L'avant-garde fédéraliste, du point de vue théorique, a pour tâche de démystifier l'idéologie nationale et d'identifier le terme à opposer en alternative historique à l'Etat national: le

peuple fédéral européen en formation. Du point de vue pratique, la tâche de l'avant-garde fédéraliste est l'opposition de communauté qui se distingue des habituelles oppositions de gouvernement ou de régime par le fait qu'au lieu de refuser tel ou tel gouvernement ou régime, elle refuse la communauté nationale comme communauté politique exclusive. Ce n'est qu'en contestant quotidiennement les pouvoirs politiques nationaux et en montrant le terme européen de l'alternative que l'avant-garde fédéraliste devient une volonté politique concrète.

L'opposition de communauté présente des difficultés évidentes en raison de l'objet même de la lutte fédéraliste, à savoir la création d'un pouvoir nouveau. Un pouvoir qui n'est pas encore établi est invisible. Celui qui se bat pour la création d'un Etat nouveau sur un territoire nouveau ne peut montrer l'objectif qu'avec l'aide de la raison et non pas avec l'aide des faits: le terme européen de l'alternative peut se manifester seulement par les contradictions au milieu desquelles se débat la vie politique normale, mais il se manifestera toujours comme une alternative théorique tant qu'il ne sera pas possible de convoquer la Constituante pour la fondation de la Fédération européenne. Alors seulement, avec le commencement du processus constituant, il sera possible aux Européens de voir dans les faits le terme européen de l'alternative.

Une lutte de ce genre, étant donné sa difficulté pratique et théorique, ne peut réunir qu'une fraction des individus qui font de la contradiction entre les faits et les valeurs une question personnelle. Mais ceux-là suffisent. Les fédéralistes ne seront jamais un mouvement de masse. La tâche des fédéralistes est seulement d'amorcer le processus constituant et d'amener les partis, les syndicats et toutes les forces organisées sur le terrain européen. La tâche de l'exécution revient à ces forces une fois qu'elles auront été mises par les fédéralistes en face de l'alternative: Fédération européenne ou renonciation à la liberté, au progrès et à la justice sociale.

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