

LE FEDERALISTE

revue de politique

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

Hamilton, The Federalist



LE FEDERALISTE

revue de politique

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



PUBLIE GRACE A LA FONDATION EUROPEENNE LUCIANO BOLIS

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

SOMMAIRE

<i>Les problèmes de la paix et le Parlement européen</i>	p. 95
LORD LOTHIAN, <i>La souveraineté nationale et la paix</i> . . .	p. 102
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Le Fédéralisme dans la société post-industrielle</i>	p. 120

NOTES

<i>Spinelli, « L'homme de l'œuvre »</i> (Francesco Rossolillo)	p. 137
--	--------

LES PROBLÈMES DE LA PAIX

<i>La III^e Convention européenne pour le désarmement nucléaire</i> (Nicoletta Mosconi)	p. 145
<i>Que signifie « Éducation pour la paix » ?</i> (Marita Rampazi)	p. 148

LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

<i>Lionel Robbins</i>	p. 155
---------------------------------	--------

Les problèmes de la paix et le Parlement européen

La paix est étroitement liée à l'évolution des formes du pouvoir. On fait la guerre parce qu'on a le pouvoir de la faire (souveraineté absolue des États nationaux). Nous aurons la paix quand (et bien entendu à la condition que) l'humanité réussira à créer un pouvoir qui soit en mesure d'empêcher tous les États de faire la guerre. La grande question est donc celle-ci : le processus historique contient-il déjà, au moins en germe, cette possibilité ? et moyennant quel type d'action ?

Avec le travail de notre revue, nous voudrions montrer que, à cet égard, l'unification européenne constitue un bon terrain d'étude, pour les motifs que voici : primo, l'unification est une grande œuvre historique de pacification entre des États orgueilleux et qui se sont toujours combattus ; secondo, l'unification est en fait un processus comportant la création d'un pouvoir démocratique international et une profonde transformation des vieux pouvoirs nationaux absolus ; tertio, sur cette base on peut raisonnablement soutenir qu'avec l'unification on affronte déjà, à l'échelle européenne, au moins certains des problèmes de pouvoir qu'il faudra affronter dans le futur à l'échelle mondiale si l'on développe — comme les hommes devraient le vouloir — une action pour créer un pouvoir mondial en mesure d'assurer une paix sûre, définitive et universelle. Il s'ensuit — et c'est notre quarto — qu'en étudiant les aspects de pouvoir de l'unification européenne, on peut déjà élaborer des critères d'action qui seront valides aussi pour l'unification mondiale : et il va de soi que de la sorte on pourra aussi en vérifier la possibilité. Elle pourra en effet être établie en constatant si et comment ces critères sont applicables, autrement dit efficaces pour se battre.

Il nous semble donc que l'Europe peut être un grand laboratoire, un lieu d'expérimentations (au sens large du terme : d'expériences avec quelque possibilité de contrôle théorique) décisives pour l'avenir de l'humanité. De même qu'elle a diffusé dans le monde entier la science moderne et les grandes idéologies politiques, elle pourra aussi — si elle sait résoudre le problème de son unification — apporter une sérieuse contribution au développement d'une théorie positive de la paix. En l'état des faits, la paix — au moins pour qui croit à l'équation paix égale gouvernement mondial — est déjà acquise à la raison en tant que typologie (comme idéal type wébérien), mais elle ne l'est pas encore comme connaissance concrète des formes du processus historique effectif de sa création. Et de ce point de vue la science reste muette — il n'est pas de science permettant de connaître à l'avance les contingences de l'histoire — jusqu'à ce qu'elle devienne, précisément, science de ce qui se constate parce qu'étant en train de se produire (historiographie). D'où l'importance de l'Europe comme laboratoire. Elle permet en fait d'effectuer les premières observations empiriques des aspects du problème de la paix qui, ayant le caractère de faits historiques nouveaux, ne peuvent être étudiés que s'ils se manifestent ; et, naturellement, seulement s'ils sont étudiés avec cette orientation, c'est-à-dire en tant qu'aspects d'une tendance effective de transformation du pouvoir et d'évolution vers la démocratie internationale.

Les aspects qui peuvent être étudiés avec cette méthode sont substantiellement au nombre de deux : celui des caractéristiques qu'assume le processus politique européen — comme série de situations en développement qui conditionnent le comportement politique et équivalent par conséquent, sur le plan politique, à des pouvoirs de fait — et celui de la transformation institutionnelle, qui concerne directement la volonté humaine parce qu'il correspond à la possibilité de prendre de nouvelles décisions dans de nouveaux champs d'action. A cet égard, la donnée à mettre en évidence est que, dans les processus d'unification, se forment, entre le point de départ institutionnel (système des États avec souveraineté absolue) et le point d'arrivée (système fédéral) des institutions intermédiaires, de transition, qui ne sont pas déduisibles de la typologie parce qu'elles constituent des faits historiques nouveaux, mais qui doivent être étudiées et comprises pour ne pas réduire à néant les nouvelles possibilités d'action qu'elles déterminent.

* * *

Il est des faits qui montrent que le Parlement européen peut assumer le rôle de « fédérateur » (on se souviendra que de Gaulle affir-

mais que, en l'absence d'un fédérateur, on ne pourrait pas dépasser l'Europe des États). Mais avant de les rappeler il faut débayer le terrain des équivoques, et elles sont nombreuses quand il s'agit du Parlement européen. Concernant son rôle il y a eu, et il y a encore, bien des incertitudes. Elles sont explicables. L'Europe n'est pas un système politique déjà construit, comme le Royaume-Uni ou la France, etc. L'Europe est un système politique encore dans la phase de la construction et personne ne peut dire a priori quelle pourra bien être la fonction d'un parlement encore en construction de même que le système auquel il appartient ; et tout spécialement si, comme dans le cas de l'Europe, le système n'a pas encore de gouvernement indépendant. Ce qu'il y a de certain, c'est que le Parlement européen ne peut pas exercer dès maintenant les fonctions qui seront les siennes dans le futur, quand la Communauté atteindra le stade de l'Union et, plus tard, celui de la fédération. Mais c'est précisément là ce que l'on néglige quand on utilise comme critère pour le juger l'idée de ce qu'il pourra faire seulement lorsque la construction de l'Europe sera terminée, ou au moins plus avancée.

Il vaut la peine de bien illustrer cette étonnante prétention. On dit souvent que la Communauté et/ou le Parlement européen devraient transformer le Marché commun en un vrai marché interne et, en même temps, assurer la reprise économique, éliminer le chômage, récupérer le terrain perdu par rapport aux U.S.A. et au Japon dans le secteur des nouvelles technologies, réduire des déséquilibres régionaux, ou encore mener une politique extérieure européenne, organiser une défense commune, etc. ; ensuite, naturellement, on constate qu'aucun de ces objectifs n'est atteint, ni même réellement poursuivi, et alors on entonne les chants funèbres, on se lamente sur l'absence de volonté politique européenne et l'on conclut que l'Europe est un rêve.

Cette façon de raisonner a autant de sens qu'en aurait la prétention d'habiter une maison qui ne serait encore qu'à moitié construite. Il est évident que l'on ne gouverne pas là où il n'y a pas un pouvoir de gouvernement ; il est évident qu'il ne se forme pas une volonté politique normale là où ne peut pas se développer la volonté de gouverner, etc. Le fait est que là n'est pas le problème : l'Europe se construisant, à quel point en sommes-nous arrivés ? A ce point, quelles possibilités d'action se manifestent ? C'est seulement de cette façon que l'on peut fuir les fantasmes verbaux nés d'un mauvais usage du langage et les remplacer par les faits réels, c'est-à-dire le degré actuel d'unité de l'Europe.

* * *

Le Parlement européen a assumé le rôle de « fédérateur » grâce au « projet Spinelli ». Il s'agit, on le sait, du projet de traité pour l'Union européenne, qui contient les premières formes d'un vrai gouvernement européen, même si ses compétences sont beaucoup plus limitées qu'il ne serait désirable. En tout cas, il est évident que la ratification de ce traité de la part des États permettrait de résoudre la crise de la Communauté, en lui attribuant une capacité européenne de gouvernement limitée mais réelle et en l'élevant au niveau d'une Union politique effective. Et il y a plus. La façon dont le projet de traité a été accueilli montre que le Parlement européen, s'il poursuit des objectifs institutionnels avancés mais réalistes (à la lumière du sens commun, et non pas d'après les prétentions des experts), peut exercer un rôle important. Il s'ensuit que, en étudiant la question, on peut déterminer quel est le pouvoir du Parlement européen en cette phase dans laquelle il est déjà élu directement par les citoyens — fait qui ne peut pas ne pas avoir de conséquences — mais dans laquelle il n'a pas encore les pouvoirs qu'a normalement un parlement.

Il est intéressant de remarquer que les faits qui ont mis en évidence le rôle effectif du Parlement européen se sont produits — comme n'importe quelle innovation historique — de façon totalement inattendue ; et ils ont été, chaque fois, absurdement sous-évalués. En tout cas voici, brièvement, les séquences des faits, y compris les tentatives de les altérer ou de les diminuer. Lorsque Altiero Spinelli proposa au Parlement européen d'élaborer un projet de traité pour l'Union à soumettre à la ratification des États, tout le monde disait qu'il n'obtiendrait même pas la majorité au sein du Parlement européen. Lorsque la majorité se fit jour et que le projet fut approuvé (14 février 1984, 229 voix pour, 31 contre et 42 abstentions) tout le monde disait qu'aucun gouvernement ne le prendrait jamais en considération. Lorsque le gouvernement et le Parlement italien firent savoir qu'ils étaient favorables à la ratification, tout le monde disait qu'il était impensable que les autres gouvernements, et tout spécialement le français et l'allemand (pour ne pas parler de l'anglais) pussent avoir la même attitude. Mais ensuite, le 24 mai, sont venues les déclarations favorables de Mitterrand (une « divine surprise » pour Spinelli, comme l'a écrit un journaliste du Monde) et celles également formelles de Kohl (au cours de la rencontre franco-allemande qui suivit les déclarations de Mitterrand devant le Parlement européen) puis des leaders d'autres pays de la Communauté, et tout le monde a dû constater que la plupart des gouvernements a soudainement pris en considération la proposition du Parlement européen.

Il est donc permis d'affirmer que le Parlement européen a réussi à éliminer les deux obstacles qui, depuis plus de dix ans, freinaient

le processus d'unification. Le préalable français contre toute réforme des institutions est tombé. Le chemin qui conduit à l'Union et qui avait été vainement battu jusqu'à ce jour par les gouvernements qui n'avaient même pas réussi à élaborer un projet, a été réouvert. Sans l'intervention du Parlement européen, il demeurerait encore impraticable. Ce sont des résultats d'une extraordinaire importance. Ils montrent que le Parlement européen a réussi à assumer le rôle qui lui revient dans cette phase de la construction de l'Europe : celui, précisément, de « fédérateur ». Elle était donc juste l'intuition des très rares personnes qui disaient qu'avec le vote direct des citoyens le Parlement européen aurait pu exercer la fonction d'Assemblée constituante permanente de l'Europe (expression utilisée même par Willy Brandt, lequel par la suite, hélas !, ne l'a pas traduite en un engagement personnel) ; comme il était juste de penser qu'à cet égard l'œuvre des gouvernements est nécessaire, mais qu'à elle seule elle ne suffit pas parce qu'en agissant seuls ils restent prisonniers de la stérilité de la méthode intergouvernementale (confédérale) même de la phase de l'élaboration des décisions (qui a échappé à la Commission) et des projets d'action.

La signification de ces faits est claire. Le Parlement européen n'a pas encore, comme il s'est dit, un vrai pouvoir de gouvernement ou sur le gouvernement (qui dans la mesure où il se manifeste est un gouvernement autocratique parce que composé de ministres nationaux qui ne sont responsables ni devant le Parlement européen ni devant les parlements nationaux). Mais il a cependant un pouvoir qui, du moment qu'il s'agit de construire l'Europe, est véritablement plus important : celui d'être le seul interlocuteur efficace des gouvernements nationaux quand il faut promouvoir, avec l'exercice du pouvoir constituant, de nouvelles phases de la construction de l'Europe.

Pour l'instant, ceux qui portent un pareil jugement sur ces faits ne sont guère nombreux. L'affaire se poursuit, et le jeu à la baisse également (il ne ménage même pas le pas en avant fait par la désignation du Comité des représentants personnels des chefs d'État ou de gouvernement, ni par les déclarations successives de Mitterrand). Il faut dire d'autre part que cela n'aurait pas de sens d'attendre la fin de cette affaire pour en évaluer la consistance, étant donné que toutes les entreprises politiques peuvent échouer, ce qui ne signifie pas qu'elles soient irréelles. Dans l'action politique, la Fortune compte encore — comme au temps de Machiavel — pour cinquante pour cent. Nous croyons encore que l'on peut perdre toutes les batailles mais gagner la guerre ; et que, en tout cas, tout ce qui s'est déjà produit suffira pour établir dès à présent la consistance du pouvoir du Parlement européen, à moins évidemment d'être aveuglé par la peur que

l'Europe ne réussisse pas à s'unir, ou par le désir qu'elle n'y parvienne pas.

Il ne reste plus qu'un point à éclaircir. Il en est qui estiment que nous ne nous trouverons pas en présence d'un succès du Parlement européen, mais en présence du succès d'une personnalité exceptionnelle, Altiero Spinelli. Il nous semble vrai, certes, qu'Altiero Spinelli est un homme exceptionnel, mais nous devons aussi nous rendre compte que le « projet Spinelli » existe depuis près de trente-cinq ans dans la pensée et dans la volonté de son auteur, mais qu'il n'est devenu un projet dont se sont occupés les gouvernements qu'à partir du moment où le Parlement européen l'a adopté, c'est-à-dire à partir du moment où Spinelli a pu se prévaloir du pouvoir du Parlement européen pour essayer de le réaliser.

* * *

Nous voudrions tirer de cette analyse deux conclusions. La première est de caractère pratique et concerne l'Europe. La voici : c'est seulement si le Parlement européen a un pouvoir effectif et que ce pouvoir est connu — autrement dit c'est seulement si les parlementaires européens peuvent être approuvés s'ils l'exercent bien, ou critiqués s'ils ne l'exercent pas ou s'ils l'exercent mal, que se manifeste la possibilité démocratique, autrement inexistante, de le renforcer même en critiquant ses membres, exactement comme on fait avec les Parlements normaux.

La seconde conclusion est de caractère théorique et concerne la paix, et plus précisément un des aspects institutionnels de la transition du monde de la guerre à celui de la paix. Voici cette conclusion : ce qui est arrivé au Parlement européen a permis d'établir que dans une association d'États ne disposant pas encore d'un gouvernement indépendant, comme l'O.N.U., et par conséquent ne disposant pas de réels pouvoirs de gouvernement, un parlement élu directement par les citoyens — dans ce cas, du monde entier — peut disposer d'un pouvoir constituant de fait, même s'il ne peut l'exercer qu'en liaison avec les gouvernements et les parlements des États associés. Mais si l'on n'oublie pas que le pouvoir constituant dérive du peuple et qu'il ne peut être exercé efficacement par ses représentants qu'avec son consensus, on peut aussi constater que le consensus du peuple du monde renforcerait l'action du Parlement mondial (ou partiellement mondial au sens où l'entendait Einstein), rendant ainsi possible un fait autrement impossible : l'abandon spontané, de la part des États, d'une partie de leur souveraineté.

L'élection mondiale n'est pas pour demain. Mais ce n'est pas une raison valable pour ne pas nous mettre à l'étudier dès maintenant, dans le but aussi de donner une forme au futur et un objectif à la

volonté. Et sous cet aspect c'est déjà quelque chose de savoir qu'elle serait utile (dans le cadre d'un monde engagé dans la voie des fédérations continentales et du renforcement de l'O.N.U.) même avant que ne soit constitué un gouvernement mondial.

Le Fédéraliste

La souveraineté nationale et la paix*

LORD LOTHIAN

Il me semble que jamais au cours de l'histoire on n'a discuté de façon aussi animée ni aussi large le problème de la paix comme on le fait de par le monde depuis que la guerre a éclaté en août 1914. C'est largement dû, sans doute, au fait que la majorité de l'humanité a été entraînée, directement ou indirectement, dans le maelström de la guerre, que cette guerre moderne, telle qu'on la dépeint dans la presse, au cinéma et à la radio, est plus impressionnante et plus violente qu'autrefois et qu'elle touche les civils et, surtout, les femmes et les enfants plus féroce-ment qu'avant l'époque des bom-

* Cet essai est le texte d'une conférence donnée par Lord Lothian (Philip H. Kerr, marquis de Lothian) à l'Institut philosophique d'Edimbourg en 1938. En lisant la correspondance entre Lothian et le secrétaire de l'Institut philosophique d'Edimbourg, il est manifeste que ce travail n'a pas été publié. Ce dernier a expliqué que l'Institut n'a pas été en mesure de le publier par manque de fonds (cf. Edinburg Records Office, Lothian papers, GD40/17/353/165).

Cette année-là, l'activité politique intense de Lothian visait à mettre sur pied « Federal Union », le premier mouvement fédéraliste organisé sur une base populaire, et son départ imminent pour Washington comme ambassadeur britannique l'empêcha de s'occuper personnellement de la publication de cet essai qui est resté dans ses papiers personnels.

Cet essai fait suite à *Pacifism is not enough*, en 1935, et précède *The Ending of Armageddon* publié en 1939. La raison pour laquelle Lothian ne se décida pas à le publier n'est pas établie alors qu'il avait été sollicité par « Federal Union » pour rédiger la première brochure du mouvement (qui fut *The Ending of Armageddon*). Peut-être Lothian considérait-il *National Sovereignty and Peace* comme un essai théorique sur une base largement philosophique ne convenant pas à une période de l'histoire particulièrement dramatique où il était vital de passer de la pensée à l'action.

The Ending of Armageddon contient un plaidoyer sincère dans lequel Lothian met en avant la thèse de Clarence Streit, le fédéraliste américain, qui défend la création immédiate d'une fédération entre la Grande-Bretagne, la France, les États-Unis, la Suisse, le Danemark, la Belgique, la Hollande, la Norvège, la Suède, le Canada, l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, la Finlande et l'Irlande, c'est-à-dire les quinze démocraties existant dans le monde.

bardiers. Je ne suis pas sûr en fait que la guerre moderne soit vraiment plus horrible que la guerre d'autrefois, quand la Croix-Rouge n'existait pas, que les armées vivaient sur le pays en détruisant tout sur leur passage et que la famine et la peste s'ajoutaient au massacre par le sabre ou le fusil. L'holocauste des tués et des morts fut, à certains moments, certainement plus grand. Et je me demande au bout du compte s'il y a plus de souffrances que, par exemple, pendant la guerre de Trente Ans, quand la population allemande fut réduite de 30 à 5 millions ou même pendant certaines périodes de la guerre civile américaine.

La vraie différence entre les discussions sur la guerre et la paix qui se poursuivent aujourd'hui et celles des siècles précédents, c'est une différence dans les motivations. Sauf pendant de courts moments de l'histoire humaine, les gens ont assimilé la guerre aux tremblements de terre, à la peste, à la tempête ou aux inondations, c'est-à-dire à une calamité que la chance, la situation géographique ou un bon gouvernement pouvait leur permettre soit d'éviter, soit de vaincre, mais quelque chose qui faisait partie du destin inévitable de la Nature et de l'Homme. Mais, depuis 1914, cette approche a changé en profondeur. Terrifiée tout d'abord par l'ampleur de la catastrophe et ensuite par l'écart évident entre le prix payé pour la victoire et la récompense, l'opinion publique, du moins dans une grande partie du monde, a exigé que la guerre en tant qu'institution soit abolie. La guerre n'est plus considérée comme inévitable ou comme une manifestation de la volonté divine. On reconnaît en elle la conséquence des défauts de la nature humaine, d'un mauvais gouvernement ou d'une mauvaise organisation et qu'il est ainsi essentiellement possible d'y remédier. C'est un progrès considérable.

Jusqu'à un certain point ce changement peut être le fait de la religion. La chrétienté a toujours condamné la guerre et l'assassinat de l'homme par l'homme comme fondamentalement contraire à l'esprit de son fondateur. D'un autre côté, certaines églises se sont trop souvent identifiées à ces farouches mouvements patriotiques nationaux qui, à l'époque moderne, ont fréquemment entraîné l'esprit guerrier et la guerre. Je me souviens de ma visite au sinistre musée contre Dieu à Leningrad où, pour étayer la thèse marxiste que la religion est l'opium du peuple, on exposait maintes photos de nombreux pays montrant des ecclésiastiques de telle ou telle église en train de bénir des bateaux ou des avions ou d'autres machines de guerre. Cela n'est pas à prendre trop au sérieux, mais il ne fait pas de doute que l'une des raisons du déclin de l'autorité de la religion organisée, ces derniers temps, c'est que les églises n'ont pas convaincu les hommes qu'elles peuvent apporter une solution au problème de la guerre. Je crois, comme je vais essayer de le montrer, qu'elles pourraient faire

plus que par le passé pour répondre à cette accusation.

Un important facteur dans le changement d'attitude vis-à-vis de la guerre est, je crois, le progrès de l'esprit scientifique. L'humanité s'habitue tellement à l'idée que l'homme maîtrise la Nature, fait des découvertes étonnantes en sciences naturelles, invente des merveilles comme l'avion ou la radio ou diminue la maladie grâce à l'hygiène, qu'on se met à croire qu'aucun problème n'est insoluble, aucun mal indomptable si on décide de résoudre l'un et de maîtriser l'autre. Le choc du désastre en 1914 fit dire aux hommes : « Voici le prochain ennemi que nous vaincrons ».

Mais si nous sommes honnêtes avec nous-mêmes, il nous faut admettre que, jusqu'ici, nous n'avons pas beaucoup progressé dans cette voie. La Société des Nations exprima l'espoir amer et pathétique de l'humanité que cette guerre mettrait fin à toute guerre et que, désormais, on pourrait empêcher la guerre par le règlement pacifique des querelles internationales. Mais tout le monde voit bien aujourd'hui que les espoirs n'ont pas été comblés. J'expliquerai plus loin pourquoi. Pour l'instant, il suffit de souligner que nous sommes au milieu de la plus grande période de réarmement que le monde ait connue et que deux ou trois guerres, déclarées ou non, se poursuivent de par la planète. Est-ce dû aux erreurs ou à la pusillanimité des hommes d'État qui n'ont pas réussi à utiliser les moyens à leur portée ou bien au fait que nos propositions concernant le problème de la guerre étaient fondamentalement inadéquates ? Telle est la question que je veux discuter ce soir, car nous ne ferons aucun progrès tant que nous n'affronterons pas les faits pour trouver une solution.

Comme quelqu'un qui serait condamné à jouer un rôle en politique, je suis particulièrement heureux de discuter ce sujet aujourd'hui devant l'Institut de philosophie d'Edimbourg. Le problème en politique, c'est que les principaux acteurs sont presque toujours contraints de s'occuper de problèmes urgents, imprévus et imprévisibles, qui les assaillent et qu'ils doivent résoudre au jour le jour. La politique est en grande partie l'art d'improviser habilement : un navire est en danger ou sombre en Méditerranée ; un ministre des Affaires étrangères fait dans un discours des déclarations témoignant de visées cachées à l'encontre de la politique étrangère d'une autre nation ou bien pousse au paroxysme l'indignation de l'opinion publique ; une querelle surgit dans le monde du travail ou bien la Bourse l'interrompt, les prix ou le taux bancaire perdent leur stabilité. De tels événements surviennent sans cesse et nul ne peut prédire la date ni le lieu de la prochaine crise. On dit parfois, et cela me semble juste, que le sort des gouvernements ne dépend ni de leur politique générale ni de leur programme mais de la confiance qu'ils inspirent par la façon dont

ils traitent les mille et un problèmes qui exigent une solution immédiate au jour le jour. Aucun gouvernement ne durera en régime parlementaire, quelle que soit la popularité de sa politique générale, si de toute évidence il n'arrive pas à conduire la gestion courante et si un autre parti peut le remplacer.

Mais ce n'est là qu'une moitié de la vérité. Il y a deux choses qui, en fin de compte, dirigent la politique : en premier lieu, les faits et non les illusions ou les idéaux ou ce que les psychologues appellent les vœux pieux à propos des faits. Deuxièmement, le jugement moral et l'opinion en profondeur de l'électorat quant à la direction que doit prendre la société. Et ce jugement moral et cette opinion en profondeur, du moins dans une démocratie, sont en grande partie créés par ceux qui sont capables d'étudier et de réfléchir et qui possèdent des convictions inébranlables et libres sur le plan moral. Cela fait longtemps que je suis persuadé que la seule base sur laquelle la démocratie puisse fonctionner est celle-là même sur quoi repose le système du jury. On ne pose au jury qu'une seule et simple question. On ne lui demande pas de produire les preuves ou de se faire une idée des faits ou de la loi. Tout ceci est le fait d'abord des experts qui sélectionnent les faits en accord avec la loi mise en application par le juge sur le choix des preuves et c'est ensuite le fait du juge qui additionne les preuves et dit la loi qui correspond au cas étudié. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'on demande au jury de décider si l'accusé est coupable ou non. L'expérience montre que la meilleure justice s'obtient en mêlant cette mise en forme de la loi et des preuves apportées par des experts avec le jugement de bon sens de douze hommes et femmes ordinaires à qui le seul verdict demandé est : coupable ou non coupable. De même en politique un électoral démocratique est réellement qualifié pour choisir le parti, les chefs et le programme à qui il confiera le pouvoir de l'État, selon la constitution, pour les quatre ou cinq années à venir. Les partis correspondent aux experts et aux juges, l'électorat au jury, et le verdict est rendu lors des élections générales quand toutes les parties ont été entendues. Essayez de demander à un électoral forcément composé de gens préoccupés par leur vie quotidienne et peu au fait des grands problèmes, de se prononcer sur des questions compliquées de politique générale et vous ne serez pas au bout de vos peines. Je crois que le fameux vote sur la paix en 1935 est un exemple tout à fait approprié. Ce fut une tentative pour amener les électeurs à voter sur une politique par une sorte de plébiscite. Mais notre constitution ignore le plébiscite, qui demande aux électeurs de choisir entre des partis, des hommes et des programmes. A mon avis le vote sur la paix nous conduisit, nous et d'autres nations, à un désastre dont nous ne sommes pas encore remis, et si nous essayons de construire sur des plébiscites, la démocratie elle-même en sera bri-

sée. La vérité, c'est que l'initiative et le leadership doivent venir des partis politiques et de leurs chefs mais que les limites à l'intérieur desquelles se situe leur champ d'action sont fournies par le jugement en profondeur de l'électorat sur les questions fondamentales. Cette opinion publique des profondeurs est en partie créée par les partis eux-mêmes et par leurs journaux, mais aussi et de façon souvent plus décisive par des penseurs et des poètes, par des hommes qui s'adonnent à l'étude et d'autres à la vie spirituelle et qui ne sont pas directement engagés dans la politique. Certains étudient les faits avec plus de discernement que ne peuvent le faire des hommes politiques engagés dans l'action et mettent ainsi à jour des forces qui, pour demeurer cachées, n'en sont pas moins profondes. D'autres se passionnent pour le vrai et le faux, le bien et le mal et tiennent en éveil le sens moral de la communauté. Les meilleurs d'entre eux n'appartiennent ni à une classe sociale, ni à une secte, ni à une profession, mais ils sont ce que les professionnels de la politique détestent le plus : des gens libres d'esprit. Dans cette tâche qui consiste à poser les fondements sur lesquels se forme l'opinion publique, aucun groupe n'a un rôle plus important que les philosophes et tous ceux qui font de la pensée, du gouvernement des peuples et de la religion l'objet de leur étude. Ils tentent d'élucider, d'analyser, de découvrir les courants profonds dans l'océan des événements et d'établir les cartes des écueils et des bancs de sable à éviter, ainsi que des chenaux le long desquels le bateau de l'État peut être guidé avec sûreté.

C'est pourquoi je suis particulièrement heureux de discuter ce soir le problème de la paix avec cet auditoire de l'Institut de Philosophie d'Edimbourg. Car je crois que, depuis 1918, nos réflexions sur la paix ont été fondamentalement erronées et que nous ne progresserons jamais si nous ne savons pas pourquoi. Comme je l'ai dit au début, les hommes ont toujours souhaité la paix. Les associations pour la paix ont voté d'innombrables résolutions en sa faveur. Pas un meeting politique, pas un débat dans la presse qui ne réclame la paix. Le plus grand effort dans l'histoire visait à mettre en place un système pratique pour que règne la paix : ce fut la Société des Nations. Et pourtant il semble aujourd'hui que nous nous éloignons de la paix au lieu de nous en rapprocher. Pourquoi ? Je suis persuadé que nous ne pourrions pas répondre à cette question en dénonçant simplement les erreurs et les échecs des vingt dernières années.

On dit parfois que la Société des Nations a été torpillée par le traité de Versailles. C'est en partie vrai. Néanmoins les espoirs de paix furent grandement sapés non seulement par le traité de Versailles mais par ce qu'il advint ensuite. Voici un résumé de ces événements funestes : tout d'abord le rejet de la S.D.N. par les États-Unis, puis l'échec pour instituer une commission des Réparations assez impartiale, puis

le rejet du traité anglo-français de garantie envers la France — nation de 40 millions d'habitants — en cas d'agression non provoquée de l'Allemagne, 65 millions d'habitants, puis l'inévitable conséquence, l'instauration du système français des alliances contre l'Allemagne à l'intérieur de la S.D.N. et, finalement, l'invasion de la Ruhr — qui créa véritablement le mouvement national-socialiste en faisant se soulever la bourgeoisie allemande — afin de contraindre l'Allemagne à demeurer faible et désarmée avec une zone démilitarisée. Tout cela a fait naître nos discordes actuelles que les traités de Locarno n'ont pu apaiser parce qu'ils tendaient à maintenir une discrimination militaire envers l'Allemagne. Mais ce diagnostic historique ne va pas au fond des choses. Il n'explique pas pourquoi ces erreurs furent commises. Ni pourquoi la S.D.N. se révéla incapable d'y remédier. Il n'explique pas non plus pourquoi l'accord de Washington sur l'Extrême-Orient, en 1922, de loin l'accord le plus sage et le plus juste jamais fait après-guerre, a échoué aussi irrémédiablement qu'auparavant l'accord de Paris sur l'Europe. Il en va de même de cet argument aujourd'hui très répandu que si seulement le gouvernement britannique ou tout autre avait réagi de façon résolue et décisive en Mandchourie, en Abyssinie, en Espagne, en Palestine, en Chine aujourd'hui et ainsi de suite, tout irait bien. Il est évident que si nous avions agi différemment, nous ne serions pas là où nous sommes. Ce serait peut-être pis. Mais comme nous tenterons de le prouver, la cause fondamentale de ces échecs ne réside pas dans le traité de Versailles ou la politique des ministères anglais ou étrangers : elle est plus profonde. Pour être historien et avoir été longtemps très mêlé à la vie publique, je dirai que les décisions des hommes publics sont bien souvent les seules qui fassent preuve de bon sens dans des circonstances données. Aucun ministre, pas même le premier ministre, n'est libre de faire ce qu'il veut. Son action est limitée d'un côté par les faits et, de l'autre, par ce qu'il peut obtenir de ses collègues, de l'opinion publique ou de ses alliés. Alors que le facteur personnel a une importance énorme à court terme, et la différence est colossale suivant que l'homme au pouvoir est bon et fort ou mauvais et faible, à long terme ce sont les faits qui impitoyablement dictent son cours à l'histoire en même temps que les principes et les sentiments profonds qu'aucun ministre, si puissant soit-il, ne peut modifier. Aucune de ces deux explications de l'échec du pacifisme d'après-guerre et de la dérive actuelle vers la guerre ne touche à mon avis la racine du problème. Si nous devons progresser dans ce qui est la plus grande tâche de notre siècle, vaincre la guerre, je suis convaincu que nous devons réfléchir de façon plus fondamentale et moins émotive sur le problème de la paix, sur ce que la paix au sens politique du terme signifie et quelles conditions sont requises pour qu'elle s'instaure entre les hommes. Car si nous en

découvrons le véritable fondement scientifique, la vérité ainsi mise à jour se répandra dans l'opinion publique qui s'en imprégnera jusqu'à ce qu'elle fasse partie de cette opinion profonde dont les hommes politiques doivent tenir compte.

Qu'est-ce que la paix ? La paix est ce qui suit l'établissement de cette institution que l'on connaît sous le nom d'État. L'État est l'instrument qui instaure la règle de la loi — système par lequel tout recours à la violence est interdit et prévenu car il y a un pouvoir législatif qui vote ou amende la loi, un pouvoir judiciaire pour adapter la loi à des circonstances particulières et régler les querelles, et un pouvoir exécutif pour faire appliquer la loi par la police et l'armée ainsi que pour gérer les différents secteurs de l'État. La paix, au sens politique du terme, n'existe qu'à l'intérieur des limites de l'État et c'est la fonction première et essentielle de l'État d'établir et de maintenir la paix. Comprendre cela est essentiel si nous voulons penser clairement le problème de la paix internationale. Il n'y a jamais eu de paix sur terre en quelque lieu ou à quelque période que ce soit sans le truchement de l'État. Qu'il s'agisse d'une tribu ou de son chef, d'un despotisme féodal ou monarchique, de la grande République fédérale démocratique des États-Unis ou d'une création encore plus grande telle que la République socialiste soviétique ou l'Empire de l'Inde, sa paix intérieure dépend de l'existence de l'État. Le progrès ne change pas la nature fondamentale de l'État. Seule change la manière de nommer ceux qui détiennent le pouvoir de l'État, le pouvoir de légiférer, de juger et de veiller à l'application de la loi. Dans les sociétés primitives le pouvoir est transmis héréditairement ou conquis. Dans les sociétés avancées, il est conféré par une élection libre au scrutin majoritaire qui donne l'autorité à un parti ou à un groupe de partis et le gouvernement sera contraint d'agir selon la loi, sans arbitraire, et en respectant comme il se doit les droits et les intérêts des minorités.

C'est cela la paix. Et ce n'est qu'en commençant à penser à la paix internationale sous cet angle qu'on peut voir et qu'on voit pourquoi nous avons échoué, en dépit de tous nos efforts, à instaurer la paix depuis 1918 et quelles sont les conditions de base sur lesquelles on peut mettre fin à la guerre sur terre. La raison majeure pour laquelle nous n'avons pas obtenu la paix est que, sur le plan international, l'État n'existe pas. Chaque nation insiste sur sa souveraineté pleine et entière, se faisant son propre législateur et son seul juge. De plus, malgré la Société des Nations, la position a été plus difficile depuis la Grande Guerre puisqu'elle a accru le nombre des États souverains. Par exemple, le nombre des souverainetés en Europe est passé de dix-sept à vingt-six et l'Empire britannique, d'un Empire gouverné à partir d'un seul centre s'est transformé en une association de souverainetés presque indépendantes.

La cause fondamentale de l'échec de la Société des Nations est qu'elle regroupait des États souverains sans avoir elle-même aucun des attributs de l'État. Alors que la S.D.N. est une machine admirable pour des États désireux de coopérer ou de trouver des moyens pacifiques de régler leurs querelles, c'est aussi essentiellement un trompe-l'œil du fait que ses membres, en insistant sur leur propre souveraineté, instaurent en pratique l'anarchie et, comme toute l'histoire le montre, l'anarchie secrète la guerre.

Considérons un instant ce que la souveraineté des Nations et l'anarchie qui en découle signifient sans les faits. Cela signifie d'abord qu'une nation considèrera tout problème en fonction de ses intérêts et de sa sécurité. Elle tentera parfois d'acquiescer un point de vue plus large mais c'est presque impossible car, du moins en démocratie, les habitants ignorent tout du reste du monde ; or c'est d'eux que le gouvernement tient sa responsabilité et par eux qu'il est contrôlé. Aucun gouvernement, aucun dirigeant ne peut penser ou parler au nom de l'humanité en son entier. De plus, la langue, la géographie et la culture imposent à chaque nation une certaine approche de la vie fort différente de celle que pourrait avoir un gouvernement représentant toutes les nations, races, langues et couleurs. Deuxièmement, la souveraineté signifie qu'en cas de querelle entre nations le seul remède — si un accord volontaire ne peut être atteint — c'est la force, le recul du plus faible, une épreuve de force diplomatique ou la guerre. Tant que tous se satisfont du *statu quo* il n'y aura pas de réelles difficultés et des conférences autour d'une table ou un arbitrage selon certaines modalités suffiront à régler les désaccords. Mais dès que le *statu quo* provoque un sérieux mécontentement, et c'est le cas dans le monde d'aujourd'hui, la discussion et la diplomatie sont impuissantes à trouver des accords et les nations les plus mécontentes, surtout si elles peuvent devenir puissantes, commencent à s'armer pour attirer l'attention sur leurs revendications et s'approprient finalement, par la diplomatie ou par la guerre, ce qu'elles considèrent comme leur dû. Cela se produit de nos jours dans toute l'Europe, en Afrique du Nord et en Extrême-Orient. Cependant, dès qu'on commence à s'armer quelque part, les nations voisines font de même pour leur sécurité en cas de guerre. Ainsi se crée cette course aux armements qui est une caractéristique bien connue de l'anarchie. Et une fois cette course engagée, l'accord est de plus en plus difficile car le facteur stratégique supplante rapidement le facteur moral ainsi que la justice. La crainte par exemple de rendre des colonies qui deviendraient des bases aériennes ou navales domine aujourd'hui toute approche de la question des colonies allemandes. La peur aussi d'accroître la puissance stratégique de l'Allemagne a conduit la Conférence de paix à interdire arbitrairement l'union entre les Allemands d'Autriche et ceux d'Allemagne,

malgré leurs souhaits.

La dernière conséquence de l'anarchie qui accompagne la revendication de la souveraineté nationale, c'est que des nations commencent à s'allier entre elles, certaines pour modifier, d'autres pour défendre le *statu quo*, jusqu'à ce que le monde finisse par se répartir en deux ou plusieurs alliances militaires rigides. N'est-ce pas exactement ce qui se passe aujourd'hui avec, d'un côté, le pacte anti-Komintern et, de l'autre, le traité d'assistance mutuelle russo-français — tout comme ce fut le cas avant 1914. Et quand les alliances militaires deviennent suffisamment rigides, la capacité et la rapidité de mobilisation devient décisive et il suffit alors d'un sot, d'une rumeur ou d'un accident pour qu'une guerre mondiale se déclare.

Mais il y a encore une autre conséquence de cette notion de souveraineté nationale et qui, par certains côtés, va plus loin que les autres. Tout État souverain commence à s'instaurer, sous la pression des employeurs et des employés, en zone économique plus ou moins fermée grâce à des tarifs douaniers et il tend à inclure dans son système économique les colonies sous son contrôle. Alors que s'installe la course aux armements, aux arguments ordinaires du nationalisme économique s'ajoute l'argument qu'une autonomie maximum est nécessaire à la sécurité nationale, en cas de guerre, et aux tarifs douaniers habituels s'ajoutent des tarifs plus élevés, des embargos, des quotas et ainsi de suite, selon le principe de l'autarcie. Mais l'inévitable limitation du commerce extérieur qu'entraîne le nationalisme économique a pour conséquence la destruction de secteurs industriels consacrés à l'exportation et au transport dans le monde entier, alors que les nations productrices de matières premières et agricoles perdent leurs anciens marchés, tant et si bien que le chômage devient un phénomène universel.

Le chômage va croissant, l'ordre social devient instable, les gouvernements sont assaillis d'exigences pour offrir des palliatifs, des remèdes ou maintenir l'ordre jusqu'à ce que la démocratie finisse par être renversée par une forme de totalitarisme ou débouche sur un paternalisme gouvernemental tous azimuts qui ne doit rien au socialisme mais est inéluctablement créé par le nationalisme économique.

Quelqu'un peut-il ce soir dans cette salle contester le fait que ce que je viens de décrire représente exactement le processus dont nous avons été les témoins ces dix dernières années ? Pendant qu'hommes d'État et nations ont commis d'innombrables erreurs, n'est-il pas évident que la force profonde et inexorable qui a vaincu les meilleures intentions des hommes d'État et des hommes de bonne volonté est la force de l'anarchie qu'entraîne la notion universelle de souveraineté nationale. C'est la force qui a poussé les intérêts nationaux à primer sur les intérêts humains, qui a causé l'échec d'une juste révision

des traités, qui a mené au réarmement et à l'impuissance face à l'agression, au nationalisme économique et aux alliances d'aujourd'hui.

Tous ceux qui étudient l'histoire ou la science politique démentiront-ils que ces phénomènes sont inhérents à l'anarchie et qu'ils ne disparaissent que là où il y a un grand État comme le vieil Empire romain ou l'ancien Empire britannique ou le gouvernement de l'Inde ou le gouvernement fédéral du Canada ou de l'Australie ou l'Union fédérale des États-Unis, seul capable de maintenir la paix en légiférant et en contrôlant de vastes territoires et leur population. Les nations vivent aujourd'hui comme vivaient les individus au Far West, à l'époque de la Frontière aux États-Unis. Or, à cette époque, tout homme avait un fusil et sa sécurité, celle de sa famille et de ses biens dépendaient de son habileté à s'en servir. Dans de telles conditions, la civilisation et le développement économique étaient impossibles et n'apparurent en fait qu'avec le shériff — qui était le représentant de la loi et qui la faisait respecter.

C'est surtout cette force funeste qui a détruit les espoirs qui accompagnèrent la naissance de la Société des Nations. Du fait que chaque membre a gardé sa souveraineté, les intérêts nationaux sont toujours passés les premiers pour l'empêcher de se joindre à la S.D.N. ou de lui donner le pouvoir d'exercer la justice ou de réviser des traités, de limiter le nationalisme économique ou de résister à l'agression. A chaque crise vous constaterez que la souveraineté nationale a été ce que les Américains appellent « le nègre dans le bûcher ». Cette position se résume dans le fait que l'individu, en dernier ressort, doit être fidèle à son État et non à la S.D.N., quitte à la combattre s'il le faut.

Si vous voulez vraiment étudier la raison fondamentale qui empêche la coopération entre États souverains pour contrer les forces de l'anarchie et maintenir la paix et la justice, lisez les pages du *Fédéraliste* — le célèbre périodique américain dans lequel Alexander Hamilton, James Madison et John Jay expliquent les amères leçons de la période 1781-1787, quand les colonies américaines essayaient de gérer leurs affaires comme une ligue d'États et finirent par conclure que seule la mise en commun d'une partie de leur souveraineté dans une constitution fédérale américaine pourrait amener la paix en Amérique et l'empêcher de se plonger, comme l'Europe, dans des guerres chroniques.

Le seul fondement sur lequel une paix durable peut se construire est le principe de l'État dans une fédération. Telle est la leçon qu'enseignent l'histoire et la science politique. Il n'y eut pas de paix en Grande-Bretagne ni de fin aux alliances entre la France et l'Écosse contre l'Angleterre tant que les trônes et ensuite les Parlements ne furent

pas réunis. Le Canada, l'Australie et l'Afrique du Sud ne purent résoudre leurs problèmes internes que lorsqu'ils formèrent une fédération ou une union. Il en va de même pour l'Allemagne, l'Inde et la Confédération américaine. C'est aussi vrai de l'Europe aujourd'hui. Elle ne connaîtra pas la paix tant qu'elle sera formée de vingt-six États souverains. Et c'est également vrai du monde dans son ensemble aujourd'hui parce que les inventions l'ont tellement réduit en termes de temps et d'espace qu'il semble plus petit que ne l'étaient les Îles britanniques il y a cent cinquante ans.

Il n'entre pas dans mon propos de suggérer que cette solution est envisageable aujourd'hui ou qu'elle puisse être appliquée demain ou que le monde peut d'ores et déjà être considéré comme un tout ou que les difficultés qui surgiront — race, couleur, culture, civilisation — ne seront pas immenses. Mon souci est de vous convaincre, vous, Mesdames et Messieurs de l'Institut de Philosophie d'Edimbourg, que ce problème qui nous concerne tous plus que tout autre problème — mettre fin à la guerre et établir la paix internationale — n'a de solution qu'en termes de gouvernement constitutionnel fédéral.

Il nous faudra peut-être essayer de faire avec des pis-aller, de nouvelles variantes de la Société des Nations ou avec des grandes puissances militaires qui accorderont à certaines parties du monde un répit peu sûr entre deux guerres car nul n'osera défier leur suprématie, ou grâce à des systèmes comme celui qu'employa la Marine britannique pour empêcher une guerre mondiale de 1815 à 1914, même si elle ne voulut pas ou ne réussit pas à empêcher des guerres locales ; système que seuls les U.S.A. et la Grande-Bretagne travaillant de concert sur mer aujourd'hui pourraient reconstruire. Mais même si ces pis-aller peuvent être mis en place et fonctionner pendant un certain temps, ce ne sont que des pis-aller. Le message vital que les penseurs parmi nous doivent percevoir, c'est cette vérité fondamentale qui veut que la paix internationale et la possibilité d'un monde gouverné par la moralité ne peuvent être instaurées que d'après le principe de l'État et pas autrement. Ce n'est qu'alors que notre approche du sujet sera constructive et fructueuse et que nous ne foncerons plus tête baissée dans des impasses, avec au bout l'échec, la frustration et la catastrophe parce que nous avons tenté de nous convaincre que le chemin de la paix était plus court, alors qu'il ne l'est pas. C'est sur le principe de l'État fédéral et sur lui seul que l'homme peut ériger le temple de la paix de façon durable.

Sur ce point important, puis-je recommander à votre attention l'argument mis en avant dans l'ouvrage remarquable de M. Lionel Curtis, le troisième volume de « Civitas Dei ». Le thème de M. Curtis

est que le rôle de la religion est d'assurer non seulement la rédemption individuelle mais que cette rédemption veut que l'individu soit un bon citoyen, et c'est alors le rôle de la religion de faire naître un type de société humaine où l'individu puisse aimer Dieu en aimant tous ses voisins comme lui-même. Il prétend que l'humanité a progressé selon qu'elle a été capable d'élargir la fidélité que les hommes se doivent les uns aux autres, ce qui a été rendu possible par l'institution de la république et en y incluant une part toujours plus grande de l'humanité. Ainsi, dans les sociétés primitives, fidélité et amour ne sont dus qu'aux autres membres de la tribu. Tous les autres sont considérés comme des ennemis. Les anciens empires nés de la conquête gardèrent leur unité et leur puissance tant que les attributions de la divinité étaient accordés au roi et à ses descendants. Mais quand ceux-ci disparurent par déclin ou conquête, l'empire s'effondra. C'est alors que les Israélites et les Grecs firent deux découvertes : la première, ce fut l'importance d'une expérience religieuse libre et d'un principe moral comme fondements de la société ; la seconde, le principe d'une république démocratique responsable dont le meilleur exemple est la Cité grecque. C'est en Angleterre que ces deux découvertes furent mêlées pour la première fois dans l'histoire sous les Plantagenêts, quand l'idée de représentation rendit possible la création d'une république démocratique s'étendant à une nation. Et quelques siècles plus tard les Américains, confrontés comme je l'ai dit à la catastrophe tant que chacune des treize colonies originelles voulait retenir sa part de souveraineté, découvrirent le principe de la fédération grâce à quoi chaque État gardait son autonomie pour les affaires locales, et la république fédérale finit par inclure quarante-huit États, une zone aussi grande que l'Europe tout entière et 130 millions d'habitants.

Je citerai maintenant un ou deux passages du livre de M. Curtis qui résumant bien ses arguments. « Considérer la paix, dit-il, comme le but et l'objet de la politique dans les affaires internationales est, semble-t-il, une erreur aussi grande que considérer le maintien de l'ordre comme le but et l'objet de la politique intérieure. La guerre entre les États et le désordre à l'intérieur des États sont le symptôme visible d'une maladie plus profonde que les souffrances qu'ils infligent... la maladie essentielle, c'est que le système ne réussit pas à éveiller chez les hommes le sens de ce qu'ils se doivent les uns aux autres. » « Les institutions d'une république nationale, si grande et si hautement développée soit-elle, ne suffisent pas à révéler à ses citoyens les intérêts de la société humaine dans son ensemble. Elles ne peuvent pas non plus révéler clairement aux gens d'une nation à quel point leurs intérêts sont inséparables de ceux de la société des hommes dans son ensemble. » « La nature humaine ne pourra mettre en œuvre toutes

ses possibilités que lorsque nous aurons construit une république qui ne connaîtra comme limites que celles de la société des hommes et qui obtiendra de tous qu'ils obéissent à des lois communes dans les domaines où tous sont concernés. » « Les êtres humains ne deviendront vertueux que dans la mesure où la structure de la société cherche à exercer et à promouvoir leur vertu. Tout État qui engage l'esprit de ses membres rassemblés en un lieu à ne se sentir responsables qu'envers les gens de ce lieu, n'est pas capable de développer leur sens du devoir d'une façon élevée. Dans un monde divisé en États nationaux, la croissance de la vertu chez les hommes, si développée soit-elle, sera nécessairement arrêtée à un certain moment. » « En vérité, j'ai de bonnes raisons de croire que l'anarchie non seulement ne développe pas la vertu des nations mais la détruit. Les gens croient qu'une république nationale bordée par une côte ou une frontière est l'ultime stade du développement humain. L'idée de nation tient leur esprit prisonnier. Ils ne sont pas plus capables de concevoir une authentique république des nations qu'un Grec au temps d'Aristote n'était capable de concevoir une république nationale contenant toutes les cités grecques. » Et ce fut parce qu'il était incapable de concevoir une telle idée, si familière à nous tous maintenant, que la civilisation grecque fut détruite. « La profonde croyance en une république nationale comme étant le dernier stade de la structure politique crée un gouffre dans l'esprit des hommes, gouffre qu'il faudra combler si l'on veut parvenir à un degré de civilisation supérieur au nôtre. »

M. Curtis termine son livre par un appel aux penseurs religieux et philosophes pour qu'ils commencent à battre en brèche cette inhibition quasi universelle qui empêche de penser en termes autres que nationaux et pour qu'ils élèvent notre esprit afin que nous ressentions vraiment le besoin de nous considérer comme les concitoyens de tous les hommes dans une république à l'échelle du monde et ce, avant que l'anarchie actuelle ne détruise notre civilisation comme elle en a détruit beaucoup d'autres tout au long de l'histoire. Je plaiderai dans le même sens que lui. La question essentielle à laquelle nous devons répondre n'est-elle pas posée par M. Curtis : « La civilisation peut-elle continuer à progresser au-delà du niveau atteint aujourd'hui, ou à vrai dire se maintenir à ce niveau, si tous les êtres humains ne jurent pas obéissance à une seule souveraineté ? » Ma réponse est claire. Si nous ne sommes pas capables de nous élever à ce niveau, la civilisation court à la catastrophe d'une autre guerre mondiale.

Vous attendez certainement de moi que je parle des aspects pratiques du problème, car vous ne manquerez pas de dire : « Même si vous avez raison en principe, comment agir en pratique ? » Il est clair que je ne peux pas discuter le problème en détail ce soir. Mais j'énu-

mérerai brièvement une ou deux idées de base pour nourrir votre réflexion.

Tout d'abord, nous ne mettrons pas fin à la guerre et nous ne rétablirons pas la moralité au niveau international, nous ne pourrions pas acquérir le contrôle des affaires du pays ou du monde, si n'est pas mise en place une autorité capable de surveiller les problèmes mondiaux, non pas en opposition aux États nationaux mais en se plaçant du point de vue du bien-être de l'humanité dans son ensemble.

Deuxièmement, cette autorité ne doit pas être conférée par les États-nations, comme c'est le cas à la Société des Nations, mais par tous les individus sous sa juridiction ; elle doit, d'une certaine façon, être responsable envers eux et doit se montrer capable de faire appliquer la loi à l'encontre de l'individu, au niveau fédéral mondial du pouvoir, et non à l'encontre de l'État-nation. Comme l'a dit James Madison à la Convention de Philadelphie qui rédigea la constitution américaine : « La seule façon de contraindre un État, c'est la guerre, et l'ordre et la liberté ne peuvent se construire sur le pouvoir qu'a un gouvernement fédéral de faire la guerre à un État. » Cela ressemble fort à ce que dit Edward Grey sur la Société des Nations : « Je n'aime pas l'idée du recours à la guerre pour éviter la guerre. » La guerre garantit la liberté mais non la paix.

Troisièmement, l'autorité fédérale doit seule avoir le pouvoir d'organiser des armées de métier, des forces navales et aériennes, bien que les États puissent être autorisés à organiser des milices pour des questions internes, et elle doit avoir le pouvoir de créer des impôts pour financer ses services et ne pas devoir compter sur des subventions des autres États.

Sans doute demanderez-vous : « Comment allez-vous obtenir des nations de la terre, divisées par la race, la langue, la couleur, le niveau de civilisation, le développement économique et même par la véhémence de leur nationalisme, de s'unir et de confier leur sort à des majorités appartenant à d'autres races ? » Ma première réponse est celle-ci. Si comme moi vous voyagez beaucoup de par le monde, le phénomène le plus évident est la vitesse avec laquelle la vie quotidienne des gens s'uniformise dans tous les secteurs industriels du monde. De plus en plus, nous mangeons la même nourriture, portons les mêmes vêtements, accomplissons le même travail, lisons les mêmes journaux et les mêmes livres, écoutons la même musique et parlons des mêmes choses. Nous sommes loin d'être aussi différents que nous le croyons, mais alors que l'anarchie exagère les différences, l'unité, elle, tout en préservant l'individualité de chacun, ferait dis-

paraître les différences artificielles. Prenez aussi l'exemple apparemment insurmontable de la langue. C'est vraiment le problème le plus facile à résoudre. La plupart des gens instruits apprennent deux langues. Pourquoi n'apprendraient-ils pas tous la même langue ?

Ma deuxième réponse, c'est que la république mondiale ne commencerait pas, comme l'a fait la Société des Nations, par essayer de rassembler le monde entier en une fois. On commencerait avec un groupe de nations qui, après réflexion, ont conclu qu'elle ne résoudraient leurs problèmes intérieurs et n'instaureraient une prospérité et une paix durables que si elles mettaient en commun leur souveraineté, abolissaient peu à peu les limites imposées aux échanges commerciaux et formaient un gouvernement commun pour les affaires supranationales. Une fois qu'un groupe de nations civilisées du même avis auront accompli cela, par exemple les nations anglophones ou les démocraties ou tout autre groupe autonome, et lorsqu'elles auront trouvé le système de représentation qui permettra à l'autorité fédérale d'exercer la responsabilité et de traiter directement avec tous les citoyens de la nouvelle génération, leur gain en force, en liberté et en prospérité sera tel que d'autres nations voudront se joindre à elles et elles ne seront admises qu'à condition d'accepter les principes de base sur lesquels repose la fédération.

A vrai dire, je suis sûrement moins pessimiste que la plupart d'entre vous sur la possibilité de mener cette tâche à bien. On est étonné devant les résultats que la vérité une fois dite peut entraîner et devant les catastrophes qui s'ensuivent si on la rejette. Il suffit d'examiner les incroyables révolutions qui ont déferlé sur le monde ces vingt dernières années. La Russie et son tsar ont été remplacées par un État entièrement nouveau, l'U.R.S.S. L'ancien sultanat de Turquie a disparu. Le fascisme et le communisme ont contraint des millions de jeunes à leur obéir aveuglément. L'Empire britannique est devenu un soi-disant Commonwealth regroupant vingt États souverains avec, pour tout lien entre eux, une couronne héréditaire et sans pouvoir politique. Seuls la sagesse ou le désastre nous pousseront peut-être à nous hâter dans le sens contraire de celui que nous empruntons depuis vingt ans — de plus en plus d'auto-détermination et de plus en plus d'anarchie. Il faut donc nécessairement qu'un assez grand nombre de gens commencent à proclamer la vérité qui veut que la mise en commun d'une part de la souveraineté nationale dans une union fédérale est le seul remède à la guerre.

Mais il y a probablement des auditeurs, ce soir, qui disent déjà que j'ai laissé de côté le facteur le plus important de tous, le facteur économique, puisque la cause de la guerre, d'après le socialisme, c'est

le capitalisme, qui avec sa concurrence, son esprit de profit et ses contradictions internes est à la racine de tous nos maux. Je n'ai pas oublié le célèbre diagnostic de Karl Marx tel qu'il est exprimé dans le Manifeste communiste de 1848 ni le flot de littérature qui en découle. Mais ce soir je ne discuterai pas cette thèse, sauf de façon brève, car je suis convaincu qu'elle n'est pas juste. Le socialisme, à mon avis, n'est qu'une demi-vérité. Le sentiment humanitaire et idéaliste qui le soutient est tout à fait sain et c'est parce que les doctrinaires du « laisser-faire » ont ignoré ces considérations que le socialisme est devenu si populaire au cours du dernier demi-siècle. Mais le diagnostic marxiste selon lequel tous les maux de la société sont dus à la propriété privée des moyens de production, de distribution et d'échange est, je crois, un leurre gigantesque qui nous a détournés d'un mal beaucoup plus fondamental, la souveraineté nationale, et cela conduit beaucoup de gens à cette croyance désastreuse qu'une nationalisation universelle est pour notre économie un fondement préférable à l'initiative et à l'esprit d'entreprise réglementé par la loi. Ce qui est vraiment central dans notre civilisation industrielle moderne, ce n'est pas la propriété privée des moyens de distribution, de production et d'échange, mais c'est la division et la spécialisation du travail qui résultent des découvertes en sciences naturelles et dans l'utilisation des machines. C'est ce qui a rendu possible l'extraordinaire élévation du niveau de vie et des modes de vie au siècle dernier. Mais la seule méthode permettant à l'offre et à la demande de rester liées dans une société basée sur la division du travail, permettant au capital et au monde du travail d'agir là où ils sont nécessaires et permettant enfin au consommateur de décider de la production, c'est le marché libre. C'est le mécanisme de base qui régule et équilibre la civilisation industrielle moderne, et le marxisme procède de la supposition qu'on peut le supprimer complètement et lui substituer la dictature d'un comité central et planificateur. Mais un tel système exige des qualités surhumaines chez les planificateurs et il ne peut survivre que par un contrôle draconien et dictatorial de la vie individuelle car la conséquence inévitable de la planification centrale, c'est que toute initiative privée doit être supprimée, sinon elle détruirait le plan. Concrètement, il subsiste l'exploitation et la dictature d'une bureaucratie inexpugnable à l'exploitation et à la dictature bien moindre d'un capitalisme compétitif, surtout si le capitalisme est contrôlé par la loi de la démocratie. Je suis convaincu que le système s'écroulera en pratique car il exige trop de l'endurance et des qualités humaines et de récents événements en Russie semblent indiquer le début de ce déclin.

Je ne discuterai pas plus longtemps ce soir ce sujet vital et fascinant sauf pour vous renvoyer à un autre livre très remarquable déjà

publié aux États-Unis et qui le sera bientôt ici, le livre de J. Walter Lippman intitulé *Une bonne société*. Votre attention sera récompensée. C'est un des livres les plus éclairants qui soient parus sur le problème du capitalisme et du socialisme depuis trente ans.

La cause fondamentale des ennuis économiques du monde moderne n'est pas le capitalisme mais la souveraineté nationale qui a presque empêché le fonctionnement du capitalisme, même sous sa forme la plus contrôlée et la plus bienveillante et qui est aussi la cause première de la guerre. C'est la souveraineté nationale qui fut la cause ultime de la Guerre mondiale de 1914 qui endommagea si gravement le vieil ordre économique qu'il en fut presque détruit ; c'est la souveraineté nationale, avec ses tarifs douaniers, ses embargos, ses quotas, ses limitations des échanges, ses réparations et ses dettes de guerre, qui a été l'obstacle principal à la reprise après-guerre car tout cela a entraîné chômage, révolution et dictature.

Là est le véritable ennemi et non le capitalisme qui, par nature, unifie le monde et abolit les obstacles de race et de langue. Sans la souveraineté nationale, le commerce serait libre, émigrer serait beaucoup plus facile, l'économie serait plus stable, la croissance du niveau de vie serait beaucoup plus rapide. Quand les forces funestes engendrées par l'anarchie et la souveraineté nationale auront été exorcisées par une forme quelconque de fédération internationale, ce sera dans la combinaison des institutions fondamentales du capitalisme, qui engendre un grand flux d'énergie, d'initiative et de créativité, et de la démocratie, qui redistribue la richesse à travers les impôts et fait voter dans l'intérêt de tous les lois à l'intérieur desquelles le capitalisme doit fonctionner, et qui protège l'individu des effets de la compétition sur le marché grâce aux assurances, à la retraite et tout le majestueux édifice des réformes sociales, c'est dans cette combinaison, dis-je, que se trouve l'espoir de paix, de liberté et de prospérité économique pour tous.

Je terminerai donc non pas sur une note de pessimisme mais sur une note d'espoir. Nous vivons une période difficile, dangereuse et douloureuse. D'un côté, nous sommes confrontés à des catastrophes ; de l'autre, des réalisations extraordinaires sont à notre portée si nous savons ouvrir les yeux et si nous sommes assez courageux pour agir. L'humanité, du fait du bouleversement des vingt-cinq dernières années peut faire un bon en avant plus grand que celui de la Renaissance ou de la Réforme car, si elle peut surmonter l'anarchie internationale grâce au principe fédéral, elle pourra ajouter, à la liberté enseignée en ce temps-là, l'unité, la loi et la paix sans lesquelles la liberté n'est

jamais assurée. Et vous, penseurs de l'Institut de Philosophie d'Edimbourg, pouvez apporter votre contribution à cette cause si vous insistez pour qu'on abandonne les illusions des vingt dernières années et pour qu'on réfléchisse profondément encore une fois à ce qui seul peut être le véritable fondement de la paix internationale. Je me sens en vérité proche de Sir Owen Seaman quand il écrivit des vers mémorables au début de la Guerre mondiale.

Citation ¹.

¹ La citation est omise dans le manuscrit.

Le Fédéralisme dans la société post-industrielle

FRANCESCO ROSSOLILLO

L'un des maux les plus graves qui affligent le monde dans lequel nous vivons est la centralisation, c'est-à-dire la tendance à l'accumulation des ressources et des fonctions dans des aires « privilégiées ». Ces dernières assument un rôle dominant par rapport au reste du territoire qui est condamné à l'appauvrissement et réduit à une fonction subsidiaire et subordonnée.

On peut affirmer que, alors qu'au cours du XIX^e siècle et dans les deux premiers tiers du XX^e, les déséquilibres et les tensions qui constituaient le drame central de la dialectique politico-sociale dans la partie la plus avancée du monde étaient ceux qui opposaient, à l'intérieur de chaque État, région, ville et village, une classe à l'autre, aujourd'hui ces mêmes déséquilibres prennent une dimension territoriale car ils opposent, l'une à l'autre, différentes parties du territoire. Et l'augmentation incessante de l'interdépendance rend les conséquences de ces déséquilibres de plus en plus intolérables. La diffusion de l'information et le développement des moyens de communication de masse, permettant à ceux qui vivent dans les régions déshéritées du monde de recevoir les images de la prospérité et du mode de vie qui lui est assorti, nivellent les besoins et rendent de plus en plus douloureuse la conscience des pauvres de ne pas pouvoir les satisfaire. D'où la tendance des pauvres à se transférer dans les régions riches, mus par l'espoir, souvent illusoire, de changer radicalement leur mode de vie. C'est ainsi que les déséquilibres territoriaux s'accroissent, s'auto-alimentent et prennent, dans certaines régions du monde, des proportions catastrophiques et apparemment irréversibles.

La ligne de division décisive dans le monde d'aujourd'hui est celle entre le Nord prospère et le Sud sous-développé. Mais le phénomène de la polarisation entre un centre riche, congestionné, animé

par une vie fébrile, et une périphérie appauvrie et désolée est présent à tous les niveaux. L'Europe occidentale est caractérisée par une énorme concentration des ressources et des fonctions dans le triangle compris entre Paris, la Ruhr et Londres, alors que les franges méridionales, septentrionales et occidentales se voient de plus en plus vidées de toute vie, tant économique que culturelle. Au niveau national, dans des pays comme la France, la domination impérialiste de la capitale et de sa région réduit le reste du territoire à la condition d'une colonie interne. Au niveau régional, des villes comme Milan ou Naples, en faisant tache d'huile dans toutes les directions, attirent hommes, richesses et activités des centres plus petits de leurs régions, lesquels sont réduits à des dortoirs, privés de vie et dépouillés de leur identité. Et l'on doit ajouter que ce processus ne se limite pas au monde industrialisé. Au contraire, les exemples les plus désastreux de polarisation territoriale nous viennent de pays du tiers-monde, comme le Mexique ou le Nigéria.

Il est à remarquer que cette tendance produit des conséquences dramatiques aussi bien dans les aires qui sont apparemment favorisées par la polarisation que dans celles qui en sont appauvries. Les premières sont en effet caractérisées par la congestion, le gaspillage des ressources, la pollution, tout comme les secondes sont frappées par le sous-développement, le recul culturel, le dépeuplement et, dans le cas de la plus pauvre des périphéries, le dénommé quart-monde, par la famine. Il reste que dans les deux la vie est déshumanisée, le milieu est dégradé, les hommes perdent toute capacité d'adapter leur monde à leurs besoins.

La grande ville est le lieu dans lequel ces tensions et ces contradictions apparaissent à leur degré le plus aigu. Congestionnée dans ses quartiers centraux, dégradée à la périphérie, elle constitue le théâtre où une humanité déracinée vit une vie frénétique, dont elle ne perçoit plus le sens et qu'elle ne se sent plus en mesure de contrôler. Les maladies mentales, la diffusion de la drogue, la délinquance sont les produits d'un développement urbain qui a perdu tout contact avec les exigences les plus élémentaires de la vie humaine.

Cela constitue, avec la lutte pour la réalisation de la paix, le défi le plus important que le monde d'aujourd'hui — et l'Europe occidentale en particulier — doit affronter. Mais pour que la réponse à ce défi ait une possibilité de succès, il est nécessaire, avant toute chose, que l'on éclaircisse les conditions culturelles d'une quelconque inversion de tendance dans ce domaine.

* * *

Le point de départ pour cette révision culturelle est la conscience

du fait que le processus dévastateur de centralisation qui ébranle les bases mêmes de la civilisation urbaine en Occident et dans le reste du monde est à la fois la cause et le produit de la culture du nationalisme. La culture du nationalisme a accompagné la phase du processus d'industrialisation qui s'est développé pendant tout le XIX^e siècle et pendant les deux premiers tiers du XX^e et qui est maintenant en train de céder le pas, dans la partie du monde la plus industrialisée, à une phase nouvelle, celle qui est communément indiquée par le nom de révolution scientifique et technologique.

La culture du nationalisme a comme coordonnées principales l'uniformité et la division : uniformité à l'intérieur de la seule communauté à l'égard de laquelle les hommes sont tenus à un loyalisme inconditionnel, et division entre les communautés territoriales auxquelles se réfère le loyalisme inconditionnel des hommes qui vivent dans les différentes régions du monde. Ce n'est pas une culture de ce genre qui peut nous fournir les catégories pour penser un monde dans lequel, par hypothèse, l'homme aurait récupéré la capacité de gouverner rationnellement la vie des communautés dans lesquelles il vit et de contrôler son milieu physique et social de façon à le rendre compatible avec ses besoins les plus profonds.

Tout cela reste vrai, que la culture du nationalisme apparaisse sous sa forme traditionnelle ou qu'elle apparaisse sous le masque insidieux d'une forme particulière de régionalisme, lequel est aujourd'hui alimenté par la décadence de l'État national. Il faut même dire que ce type de régionalisme dénote un pas en arrière ultérieur, par rapport au nationalisme traditionnel, dans la mesure où, en appliquant la culture du nationalisme à des horizons plus réduits, il en reproduit tous les maux sans conserver les traces de sa grandeur historique.

Ce que l'on doit en vérité chercher à identifier, c'est une approche culturelle radicalement nouvelle, fondée sur le pluralisme et sur l'ouverture, et capable de rendre compte de la multiplicité latente de nos loyalismes — refoulée par la conscience collective, mais pas pour autant supprimée — et du caractère anachronique de la division du monde en nations souveraines.

* * *

Pour donner quelques aperçus de ce que pourrait être la nature de cette approche, il peut être utile de se référer à l'analyse du géographe allemand Walther Christaller relative aux facteurs qui influencent la distribution des établissements humains sur le territoire dans un contexte culturel comme le contexte européen. D'après Christaller, chaque homme appartient naturellement, par rapport à l'acquisition des biens et services nécessaires ou utiles pour sa survie et pour

son bien-être, à une série de zones d'influence de différentes étendues, qui vont du quartier, dans lequel les femmes font leur marché, les enfants vont à l'école et où, en général, sont satisfaits les besoins les plus quotidiens et élémentaires, à des espaces de dimension croissante, dans le cadre desquels sont fournis des services de plus en plus complexes et spécialisés (alors qu'une école primaire, par exemple, dessert normalement une aire qui comprend quelques millions de personnes, une université pourvoit aux besoins d'un territoire qui en comprend quelques centaines de milles et un institut de recherche post-universitaire hautement spécialisé pourvoit aux besoins d'un territoire qui peut comprendre quelques millions de personnes).

A cette hiérarchie de services correspond une hiérarchie de *lieux centraux* (c'est-à-dire de points du territoire dans lesquels les « institutions » qui fournissent les services sont matériellement situées : villages, petites, moyennes et grandes villes). En l'absence de facteurs de dérangement, la maximisation de l'utilité des usagers tend à déterminer une distribution des lieux centraux en un territoire donné selon un schéma décentralisé, puisque des « institutions » nouvelles tendent spontanément à prendre place dans les points du territoire les moins efficacement desservis par celles qui existent déjà, c'est-à-dire essentiellement sur les lignes de démarcation entre les zones d'influence respectives.

C'est le schéma de distribution des lieux centraux sur le territoire fondé sur ce que Christaller appelle le « principe du marché » ou « de l'approvisionnement », qui se distingue du « principe de trafic » et du « principe de l'administration », qui agissent lorsque l'action spontanée de la demande et de l'offre est altérée par la présence d'axes de trafic particulièrement chargés — le long desquels tend à s'aligner un nombre particulièrement élevé de lieux centraux — ou par l'action centralisatrice du pouvoir politique.

Avant que la révolution industrielle ne manifeste ses effets, beaucoup de régions européennes présentaient une structure équilibrée et décentralisée, qui correspondait de façon surprenante au modèle de Christaller fondé sur le principe du marché. Et quelques-unes l'ont conservée jusqu'à aujourd'hui (comme la Toscane ou l'Allemagne du Sud). Mais dans la plus grande partie des cas, le processus d'industrialisation a bouleversé les équilibres préexistants, en déclenchant le désastreux développement qui a conduit le paysage urbain qui, aujourd'hui, constitue l'horizon quotidien où tant d'Européens sont contraints de vivre, à prendre sa forme actuelle.

Essayons maintenant de déterminer sommairement quels ont été les liens directs ou indirects entre la révolution industrielle et la structure urbaine et territoriale dans l'Europe d'aujourd'hui.

L'interdépendance croissante entre les différents secteurs de l'industrie d'une part, et entre l'industrie dans son ensemble et les secteurs bancaires, d'assurance, administratifs et professionnels d'autre part, a, au cours du XIX^e siècle et pendant les deux premiers tiers du XX^e, poussé ces fonctions à chercher la contiguïté spatiale afin de maximiser le rendement économique. D'un autre côté, la mobilité accrue des personnes due à la révolution des transports donnait aux travailleurs et aux clients la possibilité de couvrir de longues distances pour parvenir sur leur lieu de travail ou pour se procurer les services dont ils avaient besoin tandis que, précédemment, capitaux et services étaient contraints de se déplacer en direction de leurs lieux de résidence. C'est ainsi que la croissance des villes les plus grandes et l'encombrement des régions les plus favorablement situées furent fortement accélérés. L'État national, quant à lui, produit lui-même de la révolution industrielle, loin de s'opposer à cette tendance, lui a au contraire donné une implantation ultérieure puisque le mouvement spontané à la centralisation des fonctions faisait le jeu du pouvoir central, dans sa permanente préoccupation de contrôler, du point de vue administratif et militaire, tout le territoire à partir de la capitale, avec le minimum d'effort et d'emploi de ressources. Ainsi, pour ne citer que l'exemple le plus évident, le plan du réseau ferroviaire et routier n'a jamais été conçu par les gouvernements nationaux dans la perspective de permettre aux hommes et aux ressources de circuler librement dans toutes les directions dans le territoire de l'État, mais toujours dans celle de favoriser le plus possible l'accès des hommes, des marchandises et des services à la capitale et à quelques autres grandes villes, conduisant ainsi à l'isolement réciproque des régions périphériques.

De cette façon, beaucoup de cadres naturels d'interaction de la vie des hommes, qui avaient donné à la société médiévale, malgré toute sa pauvreté et son arriération, la variété qui lui fut propre, et qui constituaient les points de repère articulés pour la définition de l'identité de l'homme du Moyen-Age — du quartier aux autres aires de plus grande extension (qui ont reçu des noms différents selon les différentes expériences historiques) — furent détruits et la vie de grandes quantités d'hommes contrainte à s'écouler dans des circuits d'une étendue non naturelle. C'est de là que proviennent les phénomènes de « navette » entre ville et périphérie, de substitution progressive des magasins de quartier — dont l'importance pour la conservation d'un sain tissu urbain est essentielle — par des supermarchés et des centres commerciaux isolés du reste de la ville, des gigantesques migrations vers les centres de villégiature pendant les week-ends, etc. Disparaît ainsi la vie communautaire qui est à la base de l'autonomie. La crise du rapport entre ville et campagne s'approfondit, puisque l'agricul-

ture est touchée par cette tendance, aussi bien dans les régions centrales — où elle est de plus en plus éloignée des villes à cause de l'avancée de l'urbanisation — que dans les régions périphériques, où elle est de plus en plus appauvrie par le manque de capitaux dû à la perte de vitalité des centres urbains de la région. Le lien entre l'homme et la nature est partout coupé.

* * *

Cependant le caractère monstrueux de la vie urbaine qui est aujourd'hui le lot d'une si grande partie de l'humanité est peut-être un signe du fait que le processus va bientôt connaître un tournant. *La révolution scientifique et technologique* permet d'imaginer un monde différent. Et, en même temps, la crise de l'État national, qui a pris désormais une dimension nettement visible en Europe occidentale, offre aux hommes la possibilité de dépasser l'obstacle politique le plus difficile qui s'oppose à un renversement de tendance.

Le nouveau mode de production peut transformer radicalement le caractère de la distribution des ressources et des fonctions sur le territoire, permettant de cette façon aux hommes de retrouver une qualité de vie urbaine qui semble aujourd'hui perdue. Rappelons brièvement quelques-unes des conséquences les plus probables de l'introduction des innovations technologiques qui sont le contenu de la révolution scientifique.

a) La révolution scientifique déplace l'accent de la production de biens à la production de services, en particulier des services dénommés « quaternaires », c'est-à-dire connectés à la culture et à la recherche scientifique. Ainsi, le nouveau mode de production valorise-t-il le rôle de l'intelligence humaine et de la responsabilité individuelle comme facteurs de production, au détriment, en perspective, des processus de production à capitalisation élevée, ouvrant de cette façon la voie à des possibilités tout à fait nouvelles en ce qui concerne la décentralisation des installations.

b) La robotisation tend à rendre obsolète le rôle actuel de l'ouvrier. Nous sommes désormais en présence d'une inversion de la tendance à l'accentuation de la division du travail à l'intérieur de l'usine et parmi les différents secteurs de production. Un petit nombre de techniciens hautement spécialisés contrôlent des processus qui, avant l'introduction des nouvelles technologies, demandaient le travail répétitif de milliers de préposés. La concentration de grandes masses de travailleurs dans le même lieu de travail devient de moins en moins nécessaire.

c) L'informatique rend inutile une division accentuée du travail

dans les fonctions du type de celles des employés de bureau, les opérations répétitives étant confiées désormais aux machines et le rôle du sens de la responsabilité et de la vision d'ensemble étant rehaussé. Outre cela, l'usage des terminaux rend possible l'échange instantané des informations, libérant beaucoup de fonctions de la nécessité de la proximité physique. C'est ainsi que, même dans les secteurs des services administratifs, bancaires, d'assurance, professionnels, etc., la nécessité de concentrer beaucoup d'hommes et de fonctions dans les mêmes lieux tend à disparaître.

d) L'augmentation du niveau moyen du bien-être et de la culture, qui est à la fois la cause et la conséquence de l'introduction des nouvelles techniques, fait qu'il est possible de fournir beaucoup de services dans des conditions d'efficacité (mesurable ou non en termes économiques) dans des limites spatiales de plus en plus restreintes (quelques dizaines d'années auparavant, par exemple, pour faire vivre une université, une aire comprenant quelques millions d'habitants était nécessaire, alors qu'aujourd'hui une aire qui en comprend deux centaines de mille est largement suffisante ; et l'on peut dire la même chose de la plus grande partie des autres services).

On peut ainsi estimer que se manifestent à nouveau, au moins en Europe occidentale, les conditions nécessaires pour une distribution décentralisée des établissements urbains sur le territoire, conformément au modèle de Christaller. Et le nouveau mode de production rend même concevable le dépassement du modèle de Christaller, en supprimant n'importe quelle hiérarchie des lieux centraux. C'est ainsi que nous pouvons entrevoir une situation dans laquelle tout citoyen pourra avoir accès à des services de la même qualité et quantité, quel que soit son lieu de résidence, et dans laquelle toute différence entre centre et périphérie, ville et campagne sera effacée.

Tout cela ne comporterait pas, évidemment, l'élimination de toute hiérarchie entre les différentes catégories de services, en fonction de leur degré de spécialisation, et donc de l'ampleur de leur aire d'influence. Mais, dans cette perspective, on peut concevoir une situation dans laquelle : a) avec le temps, ces mêmes services soient fournis par un nombre croissant d'« institutions » plus petites, qui pourraient de cette façon être réparties sur le territoire et rapprochées des usagers ; b) quelques « institutions » complexes, comme les universités, soient divisées en secteurs qui la composent (facultés, départements) et que ces derniers soient répartis entre de nombreux lieux centraux du territoire ; c) les « institutions » indivisibles du même ordre de spécialisation ne soient pas toutes concentrées dans le chef-lieu de l'aire intéressée, mais soient dispersées sur tout le territoire (on pourrait parfaitement concevoir de cette façon que même les ministères qui constituent l'administration centrale d'un État soient placés dans

différentes villes et reliés au moyen de terminaux, éliminant ainsi l'une des plus grandes causes de congestion dans les capitales).

Grâce à la révolution scientifique et technologique, l'idée de la cité-région commence ainsi à prendre une physionomie concrète. La centralisation devient une exigence de moins en moins importante pour les établissements humains, à la seule exception évidente du quartier qui constitue le cadre quotidien des rapports directs entre les hommes, et dans lequel il est naturel qu'ils vivent à proximité les uns des autres, se promènent et se rencontrent dans les rues et sur les places. En dehors de ce noyau, tous les habitants de la région devraient être en mesure, grâce à un système rationnel de transports et de communications, de jouir, avec la même facilité, des services d'ordre supérieur offerts dans des quartiers différents des leurs, avec une perte de temps moindre.

C'est à cette condition seule que les avantages de la vie urbaine moderne — c'est-à-dire de la civilisation tout court — pourraient être rendus accessibles à tous sans pour autant devoir payer le coût de l'expansion tentaculaire des grandes villes — cause principale de la dégénérescence actuelle de la qualité de la vie — comblant ainsi le traditionnel écart culturel qui existe entre les habitants des métropoles et les provinciaux, entre la ville et la campagne.

L'impérialisme des capitales (d'État, régionales et provinciales) viendrait ainsi à cesser, tout comme finirait celui des centres des villes à l'égard des périphéries. Et avec cela même les gens retrouveraient le sentiment concret d'appartenir à toute une série de domaines spatiaux d'interaction de dimension croissante : du quartier au district, à la région, à la macro-région, à l'État, au continent et, enfin, au monde. Il est opportun de mettre en relief, encore une fois, le fait que la région du monde dans laquelle, avant toutes autres, ces nouvelles possibilités peuvent être exploitées est l'Europe occidentale. C'est seulement en Europe occidentale que nous trouvons en effet les conditions essentielles de possibilité d'une évolution dans le sens que l'on a indiqué, précisément : a) un stade de développement technologique suffisamment avancé, b) un réseau urbain reçu en héritage du passé qui, bien que partiellement déformé, comme on l'a vu, par la révolution industrielle et par l'action de l'État national, peut cependant encore faire fonction de base de départ pour une œuvre efficace de décentralisation et, c) la possibilité concrète de dépasser consciemment, à travers l'unification politique du continent, la structure de l'État national, c'est-à-dire le cadre institutionnel, grâce auquel la centralisation tend à se perpétuer.

Mais il faut également mettre en relief que, s'il est vrai que la nouvelle culture de la décentralisation est destinée à se manifester

d'abord en Europe occidentale, il est aussi vrai qu'elle ira, comme toute les grandes révolutions émancipatrices, au-delà des frontières de l'Europe occidentale et qu'elle deviendra un exemple pour le reste du monde.

* * *

Le rétablissement et l'enrichissement de la multiplicité originelle des domaines spatiaux d'interaction de la conduite humaine, rendus pensables par la perspective de la révolution scientifique et technologique, auraient par eux-mêmes pour valeur de restituer aux hommes la conscience de leur identité culturelle complexe. A la multiplicité des domaines spatiaux d'interaction correspond, en effet, une multiplicité de communautés de dimensions variables, se recoupant réciproquement et constituant les termes potentiels de référence de toute une échelle de loyalismes différenciés.

Il s'agit, comme il y a déjà été fait allusion, de ces loyalismes particulièrement obliérés par l'idéologie monolithique du nationalisme, qui a dirigé subrepticement vers une seule communauté dominante (et artificielle) les sentiments d'appartenance détournés de leurs objets spirituels par l'action centralisatrice de la révolution industrielle et du pouvoir étatique.

Aujourd'hui, ils pourraient être récupérés, en restituant ainsi aux hommes leurs nombreuses patries perdues.

Il faut souligner avec énergie que le problème sur le tapis n'est pas celui de substituer un loyalisme exclusif par un autre. Il s'agit au contraire de reconnaître que les multiples appartenances naturelles des hommes ont la même dignité et qu'aucune d'elles n'a de raisons d'être plus importante que les autres.

Dans la crise actuelle de l'État national, quelques mouvements politiques et plusieurs savants croient avoir découvert, sous l'écran de la communauté nationale « artificielle », des communautés « naturelles », le plus souvent de dimension moindre, s'appuyant sur une base ethnique réelle, avec un langage naturel commun, des traditions communes et parfois (dans quelques-unes des théories les moins prudentes, qui se placent au seuil du racisme), même unies par un lien de sang, identifié par la prédominance statistique de l'un ou de l'autre groupe sanguin. La vérité c'est qu'aucun de ces critères ne peut être utilisé pour définir des regroupements humains clairement délimités.

Dans le monde entier, et avec une particulière évidence en Europe, les variations des langages naturels constituent généralement un continuum, qui rend hautement problématique d'avoir à tracer les limites de régions linguistiques définies. Exception faite pour un

nombre limité de zones géographiques, où que nous tracions la ligne de division entre deux hypothétiques régions linguistiques, nous découvrons que les idiomes parlés aux extrémités opposées de chacune d'elles présentent des différences plus grandes, et de loin, que celles que présentent les idiomes parlés dans des lieux proches des deux côtés opposés de la ligne de partage ; et l'on peut tirer des conclusions analogues en observant les variations territoriales des coutumes, des paramètres anthropométriques, etc. Il existe évidemment des cas (rares d'ailleurs) dans lesquels on doit relever des frontières linguistiques (spécialement là où de grands obstacles naturels ou sociaux ont entravé les communications pendant de nombreux siècles), même si ces « sauts » ne sont jamais aussi nets qu'on le croit souvent, puisqu'il ne manque jamais de formes intermédiaires. Pourtant, il faut noter : a) que la présence de ce phénomène n'a rien à voir avec la prétention de diviser la totalité de la population européenne en une série d'*ethnies* ayant à peu près la même dimension, mais il pose plutôt le problème tout à fait différent de l'existence d'un nombre limité de minorités, là où la frontière linguistique ne coïncide plus avec la frontière politique ; b) et qu'aucune de ces minorités n'est pourtant monolithique, puisque chacune d'elles comprend en elle-même des sous-minorités et des zones de langues mixtes, ce qui oblige à ne pas oublier que le problème des minorités est un problème à plusieurs dimensions.

* * *

Il semble donc permis d'affirmer que si, d'une part, la révolution scientifique et technologique est en train de créer des conditions rendant concevable, au moins en Europe, un plan de restructuration globale du territoire inspiré du modèle de Christaller, d'autre part on ne voit pas d'arguments valables de nature ethnico-linguistique qui puissent affaiblir la crédibilité de cette perspective.

Mais, à ce niveau, l'action humaine doit intervenir. Nous ne devons pas oublier que la révolution scientifique crée seulement les conditions de possibilité d'un renversement de la tendance à la centralisation. Comme chaque instrument technique, les nouvelles, les énormes possibilités qu'elle met à la disposition des hommes peuvent être utilisées par ces derniers pour le bien ou pour le mal. Les nouvelles technologies (l'informatique, l'atome et les nouvelles sources d'énergie, l'ingénierie génétique, etc.), si elles sont utilisées comme instruments de pouvoir au lieu de l'être comme instruments d'émancipation, pourraient accélérer le *trend* vers la centralisation au lieu de la renverser, en en augmentant les effets destructifs jusqu'à un niveau jamais atteint.

La révolution scientifique met donc l'humanité — spécialement

en Europe occidentale — face à un défi décisif : celui d'adapter les instruments de l'action politique et les canaux pour la formation et l'expression de la volonté politique aux nouvelles possibilités offertes par le développement de la technologie pour pouvoir en faire les instruments d'une transformation révolutionnaire de la qualité de la vie.

* * *

Ce qui est en jeu, c'est la planification. Le terme demande pourtant une série de précisions. Il doit s'agir avant tout d'une planification *globale*. Dans notre contexte, planification signifie capacité des hommes à prendre en main leur destin. Et c'est pourquoi elle ne peut être limitée à des secteurs individuels de la vie sociale, en laissant les autres en proie à l'anarchie ou alors confiés à des décisions qui ne seraient pas prises en accord avec le plan global. L'évolution actuelle du mode de production a approfondi à tel point l'interdépendance de l'action humaine qu'elle rend impossible l'individualisation de secteurs de la vie sociale et de types de décisions politiques jouissant d'un degré réel d'autonomie. D'autre part, la référence au territoire ne désigne pas non plus un type spécifique de planification en opposition à d'autres puisque le territoire ne représente que la dimension spatiale, dont l'importance devient toujours plus grande, de n'importe quel problème politique, que ce dernier concerne la politique industrielle, l'instruction publique, la défense, l'agriculture, la sécurité sociale ou les finances publiques.

La planification doit être en second lieu *démocratique*. Puisque son but général n'est pas une abstraite efficacité économique, mesurable en paramètres quantitatifs, mais l'amélioration de la qualité de la vie, la responsabilité de déterminer ses objectifs concrets ne peut être laissée aux techniciens et aux bureaucrates, mais doit être confiée, dans la mesure du possible, aux citoyens eux-mêmes, c'est-à-dire à ceux qui sont seuls aptes à juger de l'exactitude des décisions qui doivent répondre à leurs besoins.

Enfin, elle doit être *articulée*. En effet, s'il est vrai que l'instrument essentiel pour l'amélioration de la qualité de la vie est la décentralisation des ressources et des fonctions, l'absurdité de la prétention de réaliser cette décentralisation à travers un processus décisionnel centralisé apparaît de toute évidence. Cela signifie que la volonté collective des citoyens doit se former et s'exprimer dans les mêmes domaines spatiaux dans lesquels prennent forme les problèmes qu'il s'agit de résoudre : donc, en premier lieu, dans le cadre du quartier, celui dans lequel doit être organisée la vie en commun quotidienne des hommes et dans lequel l'expression « qualité de la vie » reçoit sa signification la plus pleine.

Pour que la volonté démocratique puisse s'exprimer correctement et ne pas dégénérer en contrainte bureaucratique ou en concurrence destructive entre groupes de pression, il faut que les décisions soient confiées directement à ceux qui devront directement en expérimenter les effets. Cela signifie que la plus grande partie des décisions à travers lesquelles on doit réaliser le plan devront toujours être prises et exécutées au niveau territorial le plus bas, de façon à être les plus proches possible des espérances et des préoccupations de ceux auxquelles elles sont destinées.

Mais il y a une considération à ce propos qu'il est essentiel de ne pas oublier. Le self-government dans des espaces territoriaux restreints peut devenir une réalité si, et seulement si, le milieu externe se trouve en un état d'équilibre relatif, c'est-à-dire si les problèmes de dimension plus vaste sont affrontés avec efficacité par des centres démocratiques de self-government ayant une compétence territoriale de même dimension. Et l'on doit noter que, par suite de la diminution des distances dans le monde d'aujourd'hui, et de l'interdépendance croissante de ses parties, beaucoup de ces problèmes prennent déjà, et prennent avec une évidence toujours plus grande dans le futur, une dimension mondiale. Il suffit d'évoquer le problème d'une répartition équitable au niveau mondial des ressources énergétiques — aujourd'hui contrôlées par un nombre restreint de gouvernements en régime d'oligopole — comme condition d'une planification nationale efficace, et donc régionale, etc.

La planification articulée doit donc se fonder sur des niveaux de self-government *indépendants* — à partir du quartier — et pourtant *coordonnés* à des niveaux supérieurs, jusqu'à atteindre le niveau mondial.

* * *

Il s'agit maintenant de soumettre à un examen les conditions institutionnelles de la planification telle que nous l'avons définie. Il faut, en premier lieu, rappeler que l'*indépendance* et la *coordination* de différents niveaux de gouvernement constituent, selon Wheare, les caractéristiques essentielles du fédéralisme. La solution du problème doit être cherchée dans le cadre de la problématique institutionnelle du fédéralisme. Cela ne signifie pourtant pas que le modèle institutionnel fédéraliste doive être repris tel quel, par rapport à l'expérience des fédérations actuellement existantes. Au contraire, cette expérience doit être profondément reconsidérée. Essayons ici d'indiquer les caractères de nouveauté les plus importants que le « fédéralisme post-industriel » devrait présenter.

1) Un État fédéral post-industriel devrait s'articuler en plusieurs

niveaux de gouvernement au lieu des deux seuls niveaux classiques présents dans la tradition américaine (*the nation and the states*). Il est impossible, de ce point de vue, de tenter de définir les critères sur la base desquels on devrait déterminer le nombre optimal des niveaux de gouvernement et de tracer les limites des territoires respectifs. Non seulement cela : il serait carrément impossible de déterminer des critères valables pour n'importe quelle région du monde. N'importe quelle tentative de ce genre demanderait des recherches soigneuses sur le terrain, mais ce que l'on peut considérer comme acquis c'est que les niveaux doivent être plus de deux, à commencer par le quartier, pour arriver à travers un certain nombre de niveaux intermédiaires (parmi lesquels on peut citer, à simple titre d'exemple, le district, la région, la macro-région, l'État, le continent), au niveau mondial.

2) Le critère traditionnel, sur la base duquel, dans les fédérations actuellement existantes, les compétences sont divisées entre les différents niveaux de gouvernement *par matière*, est incompatible avec les exigences de la planification globale, qui demande que chaque niveau de gouvernement soit compétent dans toutes les matières dans les limites de son propre territoire. Dans le fédéralisme post-industriel la division des compétences doit donc être définie exclusivement par territoire, c'est-à-dire en considérant la dimension territoriale des problèmes à affronter (ce qui ne compromet aucunement la validité du principe de subsidiarité).

3) Le territoire sur lequel un gouvernement d'un certain niveau exerce sa juridiction ne doit pas nécessairement être entièrement contenu dans le territoire sur lequel un gouvernement de niveau immédiatement supérieur exerce la sienne, mais peut entrecouper deux ou plusieurs (on peut voir facilement, par exemple, l'importance que pourrait avoir en Europe la création d'une macro-région rhénane, qui comprendrait une partie des territoires de la Suisse, de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas). Une solution institutionnelle de ce genre serait conforme au modèle de Christaller, selon lequel les sphères d'influence des services d'un ordre déterminé de complexité recouperont toujours celles de l'ordre de complexité immédiatement supérieur, puisque les nouvelles fonctions tendent à s'installer en marge des sphères d'influence des lieux centraux existants, c'est-à-dire dans les points du territoire le moins efficacement servis par ces derniers. Notons en plus que, dans n'importe quel cadre spatial tant soit peu isolé de l'extérieur par son encadrement institutionnel, les forces du marché tendent à pousser les fonctions vers son centre géographique qui constitue le point naturel de rencontre de tous les itinéraires ; tandis qu'une structure institutionnelle qui promouvrait la formation d'espaces d'interdépendance se recoupant créerait un contre-poids effi-

cace face à n'importe quelle tendance à la centralisation.

4) Puisque le but essentiel de la planification est celui de rendre la vie plus humaine, et que pour cette raison elle doit avoir son origine là où la vie est réellement vécue, c'est-à-dire dans le quartier — alors que les autres niveaux de gouvernement ont la fonction principale de garantir les conditions externes de l'indépendance du niveau le plus bas — le système électoral, c'est-à-dire le mécanisme à travers lequel s'exprime la volonté générale, prend une importance primordiale. Ce système doit être pensé en fonction de l'objectif d'assurer qu'un unique fil relie tous les niveaux de self-government, de façon à ce que les décisions ayant des implications territoriales plus vastes soient prises dans la perspective de coordonner entre elles celles qui sont prises dans les cadres territoriaux plus restreints. Il s'agit, en d'autres termes, de faire en sorte que la volonté générale remonte, pour ainsi dire, l'échelle entière des différents niveaux de gouvernement, depuis la base jusqu'au sommet, de façon que ceux qui en sont les interprètes, c'est-à-dire les représentants du peuple, soient à chaque moment conscients que les décisions qu'ils sont appelés à prendre ne sont que les articulations d'un unique programme général, dont le but est l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens dans la réalité concrète de leur milieu urbain.

C'est justement dans cette perspective qu'Albertini a proposé un schéma de système électoral, dit « en cascade », sur la base duquel les organes législatifs des différents niveaux devraient être élus dans un ordre temporel fixe, qui commence avec le quartier et finit avec le niveau territorialement le plus étendu, et sur la base d'un calendrier précis, tel que les problèmes discutés lors de la campagne de chaque élection soient, dans un certain sens, la résultante de la confrontation entre ceux qui ont été précédemment débattus lors des campagnes électorales du niveau inférieur.

5) Le bicaméralisme fédéral (une Chambre basse élue par la population de la fédération entière sur la base du principe « one man one vote » et une Chambre haute dans laquelle sont représentées paritairement les unités dans lesquelles la fédération s'articule) ne doit pas être une prérogative uniquement du niveau général, comme cela se produit dans les fédérations traditionnelles, mais doit être élargi à tous les niveaux (à l'exception évidente du plus bas, qui ne s'articule pas en unités de niveau inférieur). De cette façon, il serait possible de s'opposer à la tendance qu'ont les déséquilibres territoriaux à devenir cumulatifs, tendance due au plus grand poids électoral des aires dans lesquelles la population tend à se concentrer : le poids plus que proportionnel attribué en effet dans la Chambre haute aux intérêts des régions désavantagées, constituerait un mécanisme efficace pour rétablir l'équilibre.

6) Les considérations qui précèdent sont applicables également pour la détermination de la structure de l'exécutif. Puisque la planification dans un État post-industriel doit devenir, par hypothèse, l'activité de gouvernement dominante, et puisqu'elle demande une étroite coordination entre l'action du législatif et celle de l'exécutif, on doit en conclure qu'elle est incompatible avec un mode de sélection de l'exécutif — comme le système présidentiel aux États-Unis — qui lui attribuerait une base électorale différente de celle du législatif. Il est bien connu, en effet, que le système américain est à l'origine de conflits fréquents entre les deux pouvoirs, ce qui ne favoriserait pas du tout un déroulement aisé d'un processus rationnel de planification. En outre, il ne faut pas oublier que l'élection directe du chef de l'exécutif met au premier plan, aussi bien pendant la campagne électorale qu'au cours de l'exercice du pouvoir, le facteur de la personnalité au détriment d'une confrontation réfléchie sur les problèmes à affronter et sur les politiques à mener, ce qui est donc aussi pour cette raison rarement compatible avec les exigences d'une planification démocratique.

7) Une caractéristique ultérieure importante dont la nécessité est suggérée par le rôle attribué à la planification dans le fédéralisme post-industriel concerne la politique fiscale et le contrôle de la monnaie. Ces derniers sont, en effet, deux des instruments les plus efficaces au moyen desquels le pouvoir central — dans tous les systèmes fédéraux existant actuellement — a acquis une position de suprématie sur les États membres. Et il ne faut pas oublier que le problème consistant à rendre disponibles des ressources à travers le prélèvement fiscal coïncide avec celui du financement du plan. Une planification articulée serait donc une pure fiction si les moyens nécessaires pour son financement devaient être trouvés à travers des canaux centralisés, ou, de toute façon, par des organismes différents de ceux auxquels incombe le devoir de les employer. Pour cela un cadre institutionnel adéquat aux exigences du fédéralisme post-industriel devrait prévoir des mécanismes particuliers permettant à tous les niveaux de gouvernement de participer, sur un plan d'égalité, à la prise des décisions de caractère fiscal et de celles ayant trait au contrôle de la monnaie.

8) La dernière caractéristique de notre modèle fédéral qui mérite d'être mentionnée concerne l'extension de la sphère de la constitutionnalité pour lui faire englober les lignes fondamentales du plan. Le plan, en effet, trace le cadre général par rapport auquel on doit orienter les choix, aussi bien des institutions publiques que des particuliers. Maintenant, si le plan doit pouvoir jouer réellement son rôle, il ne peut être à la merci de majorités parlementaires changeantes, mais il doit, en un certain sens, devenir partie intégrante de la constitution. Cette conclusion comporte des conséquences, aussi bien en

ce qui concerne la procédure à travers laquelle le plan doit être élaboré et modifié par les organes législatifs des différents niveaux — une procédure qui doit être plus rigide que celle en usage pour la législation normale — qu'en ce qui concerne la compétence du pouvoir judiciaire à contrôler sa réalisation et sa compatibilité avec la législation ordinaire.

* * *

Il reste à souligner, en conclusion, que ces rapides aperçus sur la structure institutionnelle du fédéralisme post-industriel ne se proposent pas de fournir une recette définitive en vue d'une réforme à faire *hic et nunc*. Quelques-unes des indications contenues dans cet écrit présupposent même, pour pouvoir être appliquées effectivement, la pleine réalisation qui ne peut se produire qu'au niveau mondial, du principe fondamental du fédéralisme : le dépassement de la souveraineté nationale. Toutes, quoi qu'il en soit, demandent un examen ultérieur et plus approfondi.

Mais la phase fédéraliste de l'histoire mondiale a commencé désormais, et il est important de disposer d'un modèle, quoique schématique, de ce que pourra être l'aménagement institutionnel au niveau planétaire au terme du chemin pour orienter nos pas dans la marche d'approche.

L'attention des fédéralistes doit être attirée en tout cas sur le fait que le fédéralisme est une théorie en devenir, et que sa grande tradition de pensée, loin de constituer un *corpus* cristallisé — comme cela arrive aux idées qui ont déjà épuisé leur fonction historique — demande un effort constant de révision et de contrôle critique si l'on veut faire de lui un instrument capable de donner une réponse au défi de la société post-industrielle naissante.

BIBLIOGRAPHIE ESSENTIELLE

- JANE JACOBS, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York, 1961.
- JEAN GOTTMAN, *Essais sur l'aménagement de l'espace habité*, Mouton, Paris, 1966.
- LEWIS MUMFORD, *The city in History*, Penguin Books, Harmondsworth, 1966.
- J. MONOD et PH. DE CASTELBAJAC, *L'aménagement du territoire*, P.U.F., Paris, 3^e éd. 1978.
- MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tubingen, 5. rev. Auflage, 1976.
- WALTHER CHRISTALLER, *Die zentralen Orte in Suddentschland*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 2. Auflage, 1968.
- ROBERT E. DICKINSON, *City and Region*, Routledge & Kegan Paul, London, 5th ed. 1972.
- K.C. WHEARE, *On Federal Government*, OUP, London, New York, Toronto, 4th ed. 1967.
- MARIO ALBERTINI, « Discorso ai giovani federalisti », *Il Federalista*, XX (1978), p. 51 ff.
- ANDREA CHITI BATELLI, *La dimensione europea delle autonomie e l'Italia*, Franco Angeli Editore, Milano, 1984.
- FRANCESCO ROSSOLILLO, *Città, territorio, istituzioni*, Guida, Napoli, 1983.

Notes

SPINELLI, « L'HOMME DE L'ŒUVRE »

Le premier volume des Mémoires de Spinelli¹ est un grand livre écrit par un grand homme historique. Aucun fédéraliste ne peut se permettre de ne pas le lire, pas plus qu'aucun homme vivant activement l'histoire de notre époque. Moi-même, comme tous ceux qui l'ont lu, j'ai été très ému par la manière dont Spinelli, entré jeune dans les geôles fascistes, a réussi à faire de ses seize années de prison et de résidence surveillée une source de richesse spirituelle et de liberté. Une fois le livre lu, j'en ai parcouru à nouveau les pages, me laissant cette fois guider par une curiosité : comment quelqu'un, fédéraliste comme moi depuis vingt-cinq ans, dont la vie a été transformée par la prise de conscience de la « nouvelle ligne » du Manifesto de Ventotene, et qui est engagé aujourd'hui dans la bataille dont Spinelli est le leader, peut-il ressentir cet homme, tout en le respectant et en l'admirant, comme profondément étranger ?

J'ai surtout cherché une réponse à ma curiosité dans les beaux passages, épars çà et là dans le livre, dans lesquels Spinelli expose les lignes essentielles de sa vision du monde.

L'un d'eux, par exemple, a pour thème sa conception de l'histoire. Spinelli est un post-hégélien ; il a lu et compris Hegel mais a rejeté sa philosophie, soit parce qu'elle ne correspondait pas à sa volonté de changer le monde au lieu de se limiter à l'analyser, soit parce qu'il n'acceptait pas de se considérer, lui et son action, comme partie intégrante d'un projet préétabli ou tout au moins d'un con-

¹ ALTIERO SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio. I. Io, Ulisse*, Bologna, éd. Il Mulino, 1984. Citations extraites des pages 166, 208, 277, 319 et 343.

texte significatif plus vaste. Spinelli, se rappelant ses lectures hégéliennes, écrit : « J'aimais beaucoup cette philosophie grandiose de l'histoire où l'esprit du monde s'incarne dans une succession aventureuse, mais dialectiquement rigoureuse, d'époques et de philosophie, qui débouche sur la conscience apollinienne et dyonisiaque à la fois de la totale réalisation de soi et ... proclamant tout cela dans une classe de l'Université de Berlin dans les années 1820. Tout cela m'enchantait comme un poème, et j'en ai souvent relu quelque belle page, mais me laissait dans l'incrédulité. Après avoir abandonné la philosophie marxiste de l'histoire, selon laquelle l'humanité doit parvenir à la société communiste parfaite après de nombreuses et aventureuses métamorphoses, je ne pouvais plus prendre au sérieux la philosophie hégélienne, ni aucune autre. Par contre, la vision qu'avait Croce de l'histoire me paraissait plus convaincante ; elle est conçue comme histoire de la liberté, c'est-à-dire de la création humaine continue, dans laquelle rien n'est jamais acquis, mais où chaque accostage est le début d'une nouvelle navigation. »

Une autre réflexion significative, rapportée dans le registre du souvenir, concerne les fondements de son éthique. Spinelli rend une nouvelle fois hommage à l'historicisme mais le repousse. Il va même bien au-delà car, citant saint Paul, il rejette « toute obligation de se conformer à une idée préexistante du bien ». « Ce qui me fascinait, poursuit-il, c'était le problème existentiel du choix du "que faire", à la frontière même entre l'existant et l'inexistant. J'étais obligé de reconnaître que le bien n'est pas quelque chose que l'on applique ; c'est nous, et en dernière analyse chacun de nous, qui créons le bien par notre action. Protagoras avait raison : l'homme est la mesure de toute chose, même du bien. » Pour Spinelli, cette phrase n'a évidemment pas le sens du vertige existentialiste du choix totalement arbitraire : l'homme doit créer le lien en « construisant », donc par sa propre action. Mais le rapport entre l'homme et le bien demeure toujours un rapport de création ex nihilo.

Un troisième passage remarquable concerne la conception que Spinelli avait — et doit toujours avoir — de la divinité. Pour lui, « elle n'était pas le haut, parfait et immobile vers lequel il fallait tendre, mais le profond, puissant, éternel et chaotique dont il fallait savoir se dégager — comme des ténèbres — pour se créer un monde fragile et lumineux. Cette divinité n'est pas la substance tranquille et inoffensive de Spinoza. Elle est un gouffre qui engloutit sans pitié les hommes, et engendre en eux le sentiment d'humiliation et d'impuissance... »

Un autre aperçu, il est vrai un peu énigmatique, de la philosophie de Spinelli se trouve dans un écrit datant de sa relégation et qu'il

rapporte textuellement : « Il y a un langage nocturne. Ce n'est pas un raisonnement que l'on peut expliquer en pleine lumière, clair et compréhensible pour tous, au moins pour ceux qui veulent faire l'effort de le comprendre. Ce langage repousse les autres car c'est un pur monologue.

« Le langage diurne, au contraire, ne peut être qu'un langage réaliste qui évalue les forces en présence, calcule comment elles s'enchevêtrent et comment il est possible d'agir sur elles et dans quel sens.

« Pour parler avec sûreté le langage diurne, il faut reconnaître le langage nocturne, car c'est grâce à lui que se construisent progressivement les thèmes qui seront développés pendant le jour. Penser le jour avec le langage de la nuit fait seulement courir le risque d'être mal compris. Mais penser la nuit, c'est-à-dire à l'heure du contact panique avec les forces naturelles, lorsque l'on se détache de sa propre personnalité et de son propre destin, penser la nuit avec le langage du jour aboutit sans doute à rater toute réflexion, essayer de se conserver alors qu'il faut au contraire se perdre. Cela veut dire renoncer à préparer la substance pulpeuse, pleine d'une mystérieuse force nutritive, nécessaire au langage réaliste du jour.

« C'est pourquoi durant le jour il faut donner toute leur importance aux calculs, manœuvres, possibilités. Mais la nuit il ne faut point trop y croire, car il s'agit alors de comprendre ce qui arrive malgré les calculs, manœuvres, possibilités et non grâce à eux. »

Et encore : « Le langage mythique est une nécessité. On ne peut parler autrement lorsque l'on saisit quelque chose d'essentiel mais sans le comprendre encore tout à fait. Platon l'avait bien compris, et c'est une preuve de son intelligence d'abandonner avec autant de désinvolture le raisonnement pour modeler et remodeler des mythes, afin de ne pas laisser s'échapper l'essentiel au seul, et stupide, motif qu'il est encore inexprimable dans le langage commun de la raison. »

Il faut enfin rapporter la dernière phrase du livre qui décrit le retour de Spinelli de sa résidence surveillée à Ventotene. « Pendant que je me dirigeais vers la maison des miens, du pas circonspect d'un paysan à peine dégrossi, car j'avais perdu l'habitude de me déplacer au milieu de la circulation urbaine, je me séparais en pensée de mes compagnons de prison de toutes tendances. Leur intime fierté grégaire était de savoir qu'ils allaient tous regagner leur poste de combat dans leur formation politique. Celles-ci existaient, étaient bien connues, les avait attendus et se préparaient aujourd'hui à fêter leur fidélité tenace en les accueillant. Ma fierté solitaire était en revanche d'une tout autre nature. Aucun parti politique ne m'attendait ni ne se préparait à me fêter ni à m'accueillir dans ses rangs. J'avais décidé de créer de rien un mouvement nouveau et différent pour mener une

bataille nouvelle et différente. Pour l'instant, au moins, j'étais seul à la considérer comme plus importante que celles dans lesquelles les autres allaient s'engager. Je n'avais avec moi, outre moi-même, qu'un manifeste, quelques thèses et trois ou quatre amis qui m'attendaient pour savoir si l'action dont j'avais tant parlé avec eux commencerait vraiment. »

* * *

Le type de rapport avec la vie et l'histoire qui se fait jour dans ces phrases, et dans tant d'autres encore, a rappelé à ma mémoire une lecture de Heidegger (en fait, Heidegger n'apparaît pas dans les références culturelles de Spinelli, mais Nietzsche y apparaît à plusieurs reprises). Je fais ici référence au premier essai de Holzwege², intitulé « Der Ursprung des Kunstwerkes » ; celui-ci traite de la nature de l'œuvre d'art et l'assimile à celle de la fondation d'un État (die staatsgründende Tat). Pour Heidegger, l'œuvre de l'artiste ou du fondateur d'État a pour signification essentielle la fondation de la vérité (Stiftung der Wahrheit). Celle-ci, comme le bien de Spinelli, n'est donc pas « quelque chose qui existait depuis toujours quelque part parmi les étoiles », elle est quelque chose qui se produit, qui n'est pas découvert mais créé. L'œuvre est alors l'expression du conflit permanent entre le monde (die Welt) — principe qui éclaire les choses, ouvre une clairière dans la forêt inextricable de l'être, détermine les choix sur lesquels un peuple joue son destin et donne par là son sens à son histoire (« le monde fragile et lumineux » de Spinelli) — et la terre (die Erde) — élément premier, muet et obscur de l'inaccessible, de l'occulte (Verborgenheit), à la fois fondement de l'œuvre de l'artiste et du fondateur d'État et matière première qui sert à créer son monde. La terre est donc une entité comparable à la divinité de Spinelli, « basse, puissante, éternelle et chaotique ».

L'histoire n'a donc pas un sens qui relierait en un seul dessein des phases successives. Elle n'est pas un discours que chaque génération reprendrait de celle qui la précède et transmettrait à celle qui la suit pour qu'elle le continue à son tour (y compris, bien entendu, en se confrontant dialectiquement avec le passé et en le niant). On devrait plutôt dire que chaque époque et chaque peuple ont leur propre vérité et leur propre sens ; la vérité et le sens qui leur sont donnés par les créateurs des œuvres (« chaque accostage est le début d'une nouvelle navigation »).

² Voir MARTIN HEIDEGGER, *Holzwege*, Frankfurt, Vittorio Klostermann, 1963 (1^{re} éd. 1950), p. 50-62.

Mais pour que la vérité vive dans l'œuvre, le créateur seul (der Schaffende) est insuffisant. Puisque établir la vérité signifie ouvrir un espace, une clairière dans la forêt de l'être pour en élever une partie au-dessus de la terre qui en reste le fondement, mais qui tend toujours à l'engloutir dans sa close impénétrabilité, quelqu'un doit se tenir dans la clairière ouverte par le créateur, pour veiller sur l'œuvre (die Bewahrenden). Un petit nombre de créateurs fondent donc la vérité et en font part à ceux qui savent la conserver.

Les autres, les hommes du quotidien, de la Alltäglichkeit, ne comptent pas. L'histoire est un théâtre dans lequel un petit nombre joue, auquel quelques-uns assistent et les autres passent à côté sans s'apercevoir de rien.

* * *

Les concordances entre les réflexions de Spinelli et les caractéristiques de cette étape de la Logique de la Philosophie³ d'Éric Weil, qu'il appelle lui-même « l'œuvre », sont encore plus significatives. Dans la phénoménologie de Weil, l'homme à travers lequel prend corps l'attitude de l'œuvre est un post-hégélien. Il connaît Hegel mais va au-delà de lui, non en le réfutant mais simplement en le refusant. « Il sait que tout savoir conduit à la science absolue ; il ne veut pas savoir, non pas parce qu'il croirait n'être pas particularité — dans le domaine de l'être et du savoir, il se sait être cela et rien d'autre —, mais parce qu'il ne se veut pas particularité, quelque chose qui ait son être et son sens, non dans un autre (pour ne pas dire : même pas dans un autre), mais dans ce qui est sa disparition dans l'universel. »

Cela ne signifie pas que l'homme de l'œuvre soit égoïste ou égo-centrique. Bien au contraire, il ne s'intéresse pas à son Moi : il « est l'œuvre et n'est que l'œuvre ». En outre, l'œuvre est création : « créer : faire quelque chose qui n'existait pas auparavant ». « L'œuvre n'a pas de sens dans le monde ; elle donne seulement un sens au monde, et ce sens n'est pas à anticiper puisqu'il est dans la réalisation. » Le créateur s'identifie avec le sentiment de l'œuvre, « ce sentiment qui s'appelle violence dans le langage des hommes pour qui la vérité de l'existence est la vie en commun ; c'est ce que l'homme de l'œuvre appelle ainsi lui-même, si cela lui semble indiqué ; et c'est une violence totale, non moins totale que le discours et qui ne connaît rien en dehors d'elle-même, la violence qui a créé, crée et créera tout ce qui fut, est, sera. Le discours est réfuté par le fait ; rien n'est compris

³ ERIC WEIL, *Logique de la philosophie*. Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1974 (1^{re} éd. 1967). Citations extraites des pages 362, 363, 352, 357, 354, 353, 357, 358 et 359.

ou compréhensible devant le fait créateur, l'histoire n'est pas finie : il n'y a pas d'histoire, de compréhension, de discours qui comptent devant le sentiment de l'œuvre ». L'homme de l'œuvre n'a pas un langage, mais il en est le maître. Il n'est donc pas immergé dans un discours qui est déjà là avant lui et qui est l'élément constitutif du caractère générique qui fonde la communion intime de chaque homme avec chacun de ses semblables (auquel il se sent égal puisqu'ils partagent ensemble les mêmes significations). « Il n'est pas seulement unique (comme la personnalité l'était), mais seul. Il serait absurde pour lui de s'imaginer à la place d'un autre, car il n'y a pas de places ni d'êtres comparables. Il n'y a pas les hommes, sinon au sens où l'espèce homo doit être traitée autrement que l'espèce canis ; il y a lui, et cela encore est presque faux, puisqu'il ne s'agit pas d'être, mais de faire, et que tout jugement « théorique » est sans portée s'il n'en a pas dans l'ordre pratique. Il est seul, seul absolument, non isolé comme quelqu'un qui est retranché d'une communauté à laquelle il continue à appartenir. Les autres le regardent comme un des leurs : tant pis pour eux ; il peut les laisser dans cette opinion, voire les y confirmer, comme il peut se montrer leur ennemi irréductible avec lequel « il n'y a pas moyen de vivre », qui est « fou » ou « génial » : cela dépend de lui, de son œuvre et des moyens qu'il juge appropriés pour la réaliser. »

Bien entendu, cela ne signifie pas que le créateur ne doit pas se servir du langage qui existait avant lui, ni qu'il n'en fasse pas usage pour parler aux autres. L'œuvre se réalise dans le monde et donc à travers les hommes tels qu'ils sont. Mais le langage n'est qu'un instrument pour la réalisation de l'œuvre. « Les hommes ne sont que des moyens (...), le langage sert à les employer, mais n'a pas de sens en soi, c'est-à-dire, indépendamment de sa fonction. » Lorsqu'il agit ainsi, le créateur est sincère car il est le sentiment de l'œuvre, qui, en soi, n'a aucun intérêt à la cohérence logique, à avoir « de la suite dans les idées ». « Le langage de l'homme de l'œuvre est ainsi langage du sentiment et s'adresse au sentiment. C'est ce qui lui permet d'être sincère car ce ne sont pas ses paroles et leur contenu qui importent... Ce que dit le créateur ne ferme donc pas un discours ; s'il faut par un terme en désigner le contenu mouvant et toujours identique (pour nous), on peut l'appeler mythe. » Ces phrases illustrent assez précisément l'opposition entre langage diurne et nocturne des Mémoires de Spinelli : le langage nocturne, le « pur monologue », le « contact panique avec les forces naturelles » sont le sentiment de l'œuvre.

Mais s'il est vrai que le langage fonde la spécificité du genre humain, s'il est le lien qui unit les hommes dans le sentiment de la commune appartenance à l'humanité, le fait que le langage soit utilisé comme un simple instrument implique que les hommes eux-

mêmes soient utilisés comme des instruments. Cela ressort clairement de la phrase d'Eric Weil que j'ai citée plus haut, « les hommes ne sont que des moyens », ou encore « les hommes c'est la masse, le matériau de l'œuvre », l'homme de l'œuvre ne peut pas parler avec les autres mais seulement aux autres. Bien entendu, cela vaut aussi pour ceux qui partagent son dessein, parce que l'homme de l'œuvre « n'a personne à côté de lui. Il a des collaborateurs, il peut avoir des amis parmi ceux qui, sans collaborer à son œuvre, acceptent son mythe, il connaît des ennemis, ceux précisément qui opposent à son mythe un autre..., mais il ne peut pas avoir d'égal ».

* * *

Je suis plutôt enclin à me reconnaître et à reconnaître ceux qui combattent sur le même front que moi, dans une autre des catégories de Weil (dans la mesure où se reconnaître dans une catégorie signifie la prendre comme critère régulateur de son propre comportement politique) : celle de l'action (catégorie qui s'identifie dans les faits avec celle du sens, même si Weil ne pouvait l'admettre car, en tant que philosophe pur, il était obligé de les dissocier et de considérer la seconde comme postérieure à la première). L'homme de l'action n'est pas le maître du langage mais il a conscience d'être un maillon de la chaîne signifiante qu'est l'histoire. Certes, ce maillon continue la chaîne et contribue par là-même à donner un sens au contexte général, mais il reçoit aussi son propre sens de ce contexte. Il reconnaît donc la réalité d'un langage qui est déjà là avant lui et grâce auquel il a donné un nom aux choses et formulé les choix décisifs de sa vie. Le sens de ce langage n'est évidemment pas « quelque part parmi les étoiles », mais dans les hommes, dans tous les hommes. Et ce langage constitue l'atmosphère, le moyen qui rend possible la communication entre les hommes et qui leur permet de collaborer pour enrichir le sens de leur vie commune, c'est-à-dire pour continuer le discours de l'histoire, instaurant une continuité de sens entre ceux qui ont vécu, ceux qui vivent et ceux qui vivront. C'est justement ce langage, auquel tous participent mais dont personne n'est le maître, qui fonde l'égalité essentielle des hommes, de sorte que chacun d'eux est capable au moins potentiellement de déceler la vérité chez les autres et d'agir pour la réaliser. Certes, le sens est souvent enfoui dans l'âme des hommes : il ne deviendra totalement explicite qu'à la fin de la pré-histoire. Pour le moment, la lutte pour l'émancipation de l'Humanité ne peut renoncer complètement à la ruse et à la violence. L'instrument fondamental de l'homme de l'action reste néanmoins le discours rationnel, le dialogue entre hommes de même dignité dans la recherche commune de la vérité dans l'histoire. L'homme de l'action n'a donc pas deux langages mais au moins tendanciellement un seul. Et pour

lui, la transformation historique n'est pas création à partir de rien de la part d'un seul individu, c'est une entreprise collective, théorique et pratique à la fois, à travers laquelle l'homme devient réellement ce qu'il est, découvre son essence.

* * *

Je crois qu'à notre époque, pour réaliser une grande transformation historique telle que la création de la Fédération européenne, les hommes de l'action sont aussi nécessaires que l'homme de l'œuvre, aussi profond que puisse être le fossé psychologique qui les sépare. Bien plus, on doit toujours garder à l'esprit que l'homme de l'œuvre est un héros et est par conséquent unique et irremplaçable, alors que les hommes de l'action pris individuellement sont interchangeables. C'est pourquoi j'ai une profonde admiration pour Spinelli, même si je ne l'aime pas, et je le soutiens aujourd'hui de toutes mes forces même si je ne suis pas l'un des « siens ».

Francesco Rossolillo

Les problèmes de la paix

La III^e CONVENTION EUROPÉENNE POUR LE DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE

Du 17 au 21 juillet s'est réunie, à Pérouse, la III^e Convention européenne sur le désarmement nucléaire.

Même pour ceux qui ont participé directement aux travaux, il est difficile d'en faire un compte rendu complet, que ce soit à cause du nombre vraiment élevé des participants (à titre individuel ou représentant une myriade de mouvements, d'organisations ou de groupes) ou de la rareté des documents de travail et des motions écrites.

Toutefois, certaines caractéristiques qui ont marqué le Mouvement pour la paix depuis sa naissance ont affleuré à la surface.

Une des caractéristiques concerne la prise de conscience effective du fait que le problème de la paix est mondial, et que le destin de l'humanité est désormais devenu un destin commun. Pourtant, à cette prise de conscience ne correspond ni une analyse adéquate de la situation ni une réponse efficace.

Lorsqu'on se pose comme objectif politique l'affirmation d'une valeur, on doit avoir comme base fondamentale une définition claire de cet objectif.

Or, c'est seulement grâce au fédéralisme que s'est ébauchée l'élaboration d'une pensée autonome sur la valeur de la paix et sur les moyens de la renforcer, le point de départ étant la philosophie de l'histoire de Kant et la pensée constitutionnelle de Hamilton.

La paix, selon la pensée fédéraliste, coïncide avec la création d'un État mondial qui, soustrayant aux États individuels le monopole de la force physique, les oblige à régler pacifiquement leurs différends sur la base du droit.

A l'intérieur du Mouvement pour la paix, cette donnée n'a pas encore été perçue avec clarté. Et cela conduit à deux conséquences : d'une part l'incapacité de considérer la paix comme une valeur autonome, d'autre part celle de dépasser les limites nationales.

En ce qui concerne la première conséquence, le Mouvement pour la paix se limite à refléter les positions des idéologies traditionnelles, selon lesquelles la guerre naît d'un manque de liberté, d'égalité et de justice, et qu'il suffirait de concrétiser ces valeurs pour, de ce fait, obtenir la paix.

Ainsi, par exemple, les composantes religieuses du Mouvement mettent l'accent sur la nécessité d'affirmer le principe évangélique de l'amour envers son prochain comme présupposé de la coexistence pacifique entre les hommes. D'autres composantes estiment, au contraire, que ce présupposé est le respect des droits de l'homme.

On remarquera pourtant que la grande majorité des membres du Mouvement pour la paix fait remonter les causes des guerres à l'absence de justice et d'égalité entre les hommes, et se fait l'apôtre de la création d'un nouvel ordre mondial construit sur de telles valeurs. S'il est exact que le fossé énorme existant entre pays riches et pays pauvres constitue l'un des problèmes les plus graves de notre temps, il est vrai aussi qu'un « nouvel ordre mondial » reste une formule vide si l'on ne précise pas le cadre politique dans lequel il peut prendre forme, dans lequel, en d'autres termes, il serait possible de résoudre pacifiquement les querelles internationales.

En ne s'inscrivant pas dans cette perspective, le Mouvement de la paix risque d'être le reflet passif de la situation de pouvoir existante, dans laquelle toute tentative de se soustraire à un impérialisme se traduit par l'acceptation de l'impérialisme adverse. En ne remettant pas en discussion, d'autre part, l'équilibre mondial existant, il ne bâtit même pas les bases pour l'apaisement des tensions et du risque de guerre.

Une fraction internationale du Mouvement pour la paix lutte pour l'instauration d'un nouvel ordre mondial mais n'exclut pas, pour autant, pour atteindre ce but, le recours à la guerre. Dans un document présenté à la convention de Pérouse, on peut lire : « Un moyen d'aider les victimes potentielles d'une guerre nucléaire en Europe consiste en l'anéantissement des forces impérialistes qui aujourd'hui transforment en victimes les populations du tiers-monde » et pour ce faire « nous devons appuyer la lutte armée de ceux qui ont été contraints par la famine et l'injustice à prendre les armes ».

Si, dans le passé, l'usage de la violence et de la guerre en faveur de l'affirmation des valeurs de liberté et d'égalité était considéré inévitable, à l'ère nucléaire, et surtout après l'introduction des armes

nucléaires tactiques, le danger qu'un conflit limité dégénère en conflit nucléaire total met en question le choix de la lutte armée comme instrument contre l'oppression. Aujourd'hui, se poser le problème de définir « la guerre juste » n'a plus de sens. Il faudrait plutôt se demander si une « guerre juste », quelle qu'en soit la définition, est possible.

Le Mouvement pour la paix ne se pose pas cette question décisive parce qu'il ne se place pas dans la perspective d'éliminer définitivement la guerre grâce à la création d'institutions politiques qui la rendent impossible, et qui garantissent, dans le même temps, la justice et la démocratie internationales.

La démocratie internationale implique la participation directe des citoyens, réunis dans une fédération mondiale, à un gouvernement mondial. En mettant l'accent sur les négociations entre les États qui gardent leur pleine souveraineté, le Mouvement pour la paix croit à tort qu'il est possible de vaincre pour toujours la guerre grâce à « une bonne politique extérieure », tandis que l'objectif prioritaire devrait être, même si c'est à long terme, celui d'éliminer justement la politique extérieure.

Il est certainement vrai que, dans la situation internationale actuelle, il est nécessaire d'invertir la tendance à l'exaspération de la confrontation entre les deux super-puissances, et que l'instauration d'un climat de détente entre elles passe même par le biais de négociations et d'accords. Pourtant, cela présuppose, pour être possible, une modification de la distribution du pouvoir dans le monde.

Seule la création d'un équilibre multipolaire stable, qui serait plus souple que l'actuel équilibre bipolaire, donnerait un espace plus grand à la diplomatie, et de ce fait freinerait la tendance des États-Unis ou de l'U.R.S.S. à donner des réponses armées, ou à accélérer la course aux armements, pour tout conflit naissant.

C'est pourquoi le Mouvement pour la paix devrait fixer son attention sur ce problème et dépenser son énergie pour faire avancer les processus d'unification en marche dans diverses parties du monde — comme, par exemple, et parmi les plus avancés, le processus d'unification européenne — dans la perspective, à long terme, de la création d'un gouvernement mondial.

Si le Mouvement reste attaché à la déviante nationale, nombre de ses mots d'ordre resteront pure affirmation de principe. Demander le désarmement nucléaire total sans le mettre en relation avec des changements substantiels de l'ordre international, est une pure utopie, parce que, comme l'écrit Jonathan Schell, « tant que les nations pourront se défendre avec les armes, de quelque type que ce soit, elles resteront totalement souveraines et, tant qu'elles resteront pleinement

souveraines, elles seront libres de reconstruire des arsenaux nucléaires à tout moment ».

Même les étapes intermédiaires que le Mouvement propose pour s'engager en vue du désarmement total dénoncent sa difficulté à affronter le problème de la paix en termes politiques. Les propositions de désarmement unilatéral et de création de zones dénucléarisées, outre le fait qu'elles impliquent l'acceptation implicite de la domination qu'exercent ceux qui n'ont pas renoncé à leurs armes, sont basées sur une illusion, l'illusion que la bonne volonté et l'exemple suffisent pour déclencher un processus de désarmement progressif, jusqu'au désarmement universel.

On peut conclure que le Mouvement pour la paix est certainement l'une des tentatives pour répondre à la nouvelle phase historique que nous sommes en train de vivre, caractérisée par l'incapacité croissante des institutions existantes d'organiser pacifiquement une société qui, dans son incessante évolution, a créé des formes de vie incompatibles avec la structure et les dimensions des pouvoirs existants et qui, dans le même temps, a remis en discussion, avec l'invention des armes nucléaires, sa propre survie.

Pourtant, cette tentative de réponse au problème est aujourd'hui encore dépendante d'interprétations de l'histoire et de la réalité dépassées, et son inadéquation se manifeste tant sur le plan théorique qu'au niveau des propositions concrètes.

Comme l'affirmait Albert Einstein : « La libération de la puissance de l'atome a tout changé, sauf notre façon de penser. »

Quiconque désire aujourd'hui devenir un acteur de l'histoire doit commencer par cette affirmation. Il est nécessaire d'aller vers l'élaboration d'une culture de la paix qui ne soit pas un pur reflet de celle qui existe, mais qui montre des instruments de pensée et d'action qui soient capables de peser concrètement sur la réalité.

Nicoletta Mosconi

QUE SIGNIFIE « EDUCATION POUR LA PAIX » ?

De nos jours, on entend parler de plus en plus souvent d'éducation pour la paix. C'est là un sujet qui concerne, en particulier, tous les éducateurs conscients de leurs responsabilités vis-à-vis des jeunes générations. Preuve en est l'attention de plus en plus grande que l'on

accorde à ce thème dans les revues spécialisées dans le secteur de l'éducation, telle que, par exemple, l'International Review of Education, qui a récemment consacré un numéro spécial au débat sur l'éducation pour la paix¹.

C'est un débat que ne peuvent ignorer ceux qui, s'adressant aux jeunes, sont conscients du fait qu'éduquer signifie avant tout pousser les jeunes générations à s'engager en faveur d'une société meilleure, et du fait qu'un tel engagement ne peut provenir aujourd'hui que d'une sérieuse réflexion sur la paix. Cette constante menace de l'holocauste nucléaire qui pèse sur l'humanité rend problématique de se proposer d'éduquer pour des lendemains meilleurs, et même de croire qu'il y aura un avenir si l'on ne s'engage pas à éliminer la guerre des perspectives de l'histoire humaine. Les jeunes sont conscients de ce danger, et ils ne perdent aucune occasion de le prouver, comme le démontre leur participation massive aux manifestations en faveur de la paix. Cependant, manifester pour la paix ne signifie pas nécessairement avancer sur la voie de sa réalisation. Il faut réussir à transformer le refus d'un futur dominé par le spectre du nucléaire en une action concrète, réalisable dès à présent. Mais on ne peut envisager une stratégie de lutte efficace, si l'on n'a pas rigoureusement défini auparavant qui est l'ennemi à abattre — les causes de la guerre —, et si l'on n'a pas tracé un cadre réaliste de la situation historique dans laquelle il nous faut agir.

Le problème qui aujourd'hui préoccupe aussi le monde de l'éducation, est donc de trouver des réponses satisfaisantes au besoin qu'éprouvent les jeunes de disposer des instruments culturels aptes à leur faire comprendre la réalité et à orienter leur action culturelle vers une lutte réaliste pour la paix, telle qu'elle puisse rendre encore envisageable le futur. Dans l'essai initial du numéro auquel nous fai-

¹ Il s'agit du n° 3, vol. 29, 1983 ; dans la table des matières de ce numéro figurent les contributions suivantes : M. HAAVELSRUD (editorial), *An introduction to the Debate on Peace Education* (p. 275-280) ; J. GALTUNG, *Peace Education : learning to hate war, love Peace, and to do Something about it* (p. 282-287) ; S. MARKS *Peace Development, Desarmament and Human Rights Education : the Dilemma between the Status Quo and Curriculum Overload* (p. 289-310) ; R. BURNS-R. ASPELAGH, *Concepts of Peace Education : a view of Western Experience* (p. 311-330) ; A. PIKAS, *Symmetric Peace Education and Unesco's Potential for Promoting it* (p. 331-343) ; B. BROCK-UTNE, *Symmetric Peace Education as Advanced by Anatol Pikas - a Critique and an analysis* (p. 345-356 comprend une réponse de A. Pikas, ainsi que la réplique de B. Brock-Utne) ; J. ESSER, *Friedensdidaktische Bausteine für Ausbildung, Unterricht und Sozialarbeit* (p. 357-368) ; C. GARCIA, *Latin American Traditions and Perspectives* (p. 369-389) ; A. NASTASE, *The culture of Peace and Peace Education* (p. 391-401). Dans la partie finale, on trouve les communications sur « paix et droits humains » de L. Borelli, C. Kumar-D'Souza, N. Tchakarof.

sons référence, J. Galtung² commence justement en rappelant ce qu'est la question fondamentale autour de laquelle doit se concentrer le débat sur l'éducation pour la paix : « Si la paix et la guerre sont, avant tout, des relations entre les États et si l'éducation pour la paix est quelque chose qui concerne, avant tout, les enseignants et les étudiants à l'école, alors — se demande Galtung — comment les étudiants pourront-ils faire usage de ce qu'ils ont appris ? (p. 282)

L'éducation pour la paix ne peut donc être réduite à une œuvre, même louable et nécessaire, d'information et de sensibilisation aux horreurs de la guerre qui seraient opposées aux joies de la vie pacifique. De la même façon, le débat entre éducateurs ne peut se limiter à l'étude de programmes scolaires qui permettent d'illustrer de manière efficace pour la jeunesse ces faits établis. Tel est l'avertissement que Galtung adresse à tous ceux — et ils sont nombreux — qui ne tentent pas de traduire en action politique leur engagement sur le plan théorique (« La paix et l'éducation pour la paix sont profondément politiques », p. 283). L'histoire nous enseigne que dans le domaine de la politique, la bonne volonté à elle seule ne peut suffire. Pourtant, le mythe volontariste selon lequel la paix adviendra lorsque tous les hommes apprendront à haïr la guerre et toute forme d'oppression, semble marquer en grande partie les propos tenus dans les articles de ce numéro spécial de l'*International Review of Education*.

Une telle attitude est la conséquence logique d'une erreur de définition de ce qu'est la guerre et de ce qu'est la paix, erreur commune à tous ceux qui en parlent sans réfléchir « La guerre est un conflit armé entre États souverains — comme écrivait Lord Lothian en 1935 —, c'est-à-dire entre États qui prétendent être souverains. Elle peut viser à introduire des réformes politiques ou économiques, ou à satisfaire l'avidité et l'ambition ; elle peut apparaître à la suite de malentendus, ou répondre à la nécessité de se défendre ; le hasard ou le désir chevaleresque d'aider un plus faible que soi peuvent la faire éclater. Les causes de la guerre sont insignifiantes. La guerre est la *ultima ratio regum*, l'unique moyen de résoudre les divergences entre États souverains qui ne se concluent pas sur un accord volontaire. La guerre est une lutte entre États ou entre groupes d'États, chacun exploitant tous les moyens en son pouvoir, y compris la destruction en masse des vies humaines, pour imposer à autrui sa propre volonté.

² J. GALTUNG est le fondateur de l'*International Peace Research Institute* d'Oslo (1959). On lui doit aussi la naissance du *Journal of Peace Research* et du *Bulletin of Peace Proposals*, qui, depuis des années abritent un intense débat sur le thème de l'éducation pour la paix, débat surtout connu dans les pays de tradition anglo-saxonne.

« Quest-ce que la paix ? La paix n'est pas simplement une condition négative caractérisée par l'absence de guerre. C'est une condition positive. La paix est cet état de la société où les conflits politiques, économiques et sociaux sont résolus par des moyens constitutionnels sous le règne de la loi, et où la violence et la guerre entre individus, groupes, partis ou nations sont interdites et désarmées. La paix, au sens politique du mot, n'est pas seulement quelque chose qui se produit. C'est la création d'une institution politique spécifique. Cette institution est l'État³. »

A l'intérieur du débat sur l'éducation pour la paix, on assimile souvent guerre et violence. En procédant ainsi, on finit par désigner comme cause de la guerre toute une série de conflits présents dans nos sociétés contemporaines tels que le racisme, les préjugés, les discriminations sexuelles, d'âge, etc. Toutefois, ces conflits, malgré les graves tensions intérieures qu'ils produisent, n'ont rien en commun avec la logique des rapports entre les États, qui justifie le recours à la guerre. Beaucoup vont même jusqu'à soutenir que le militarisme entraîne la guerre. En fait, il n'est au plus que la conséquence d'une éventualité toujours possible de guerre parce que l'humanité est divisée en États souverains, qui obéissent aux lois de la raison d'État. Il est inévitable, dès lors que l'on a identifié un ennemi, en s'appuyant sur l'équivalence violence/guerre, de voir apparaître des modèles d'action reposant seulement sur le volontarisme (éduquer à la tolérance, à la non-violence, etc. tout cela peut paraître suffisant pour déraciner les causes de la guerre), plutôt qu'une stratégie politique visant à promouvoir un cadre institutionnel qui, de façon objective, rende impossible tout recours aux armes.

Les essais de J. Galtung et de A. Nastase semblent se dissocier de cette orientation très répandue et qui paraît ignorer la dimension politique du problème. Toutefois, ils ne le sont que partiellement : ces deux auteurs finissent par accepter, de façon implicite, la thèse selon laquelle la violence serait la cause ultime de la guerre, et ils ne remettent jamais en cause le mot d'ordre de désarmement unilatéral. En effet, si l'on tient pour possible qu'une puissance nucléaire manifeste un acte de bonne volonté dans un contexte international où la rigidité de l'équilibre bipolaire impose la logique de la puissance dans les rapports entre les États, on retombe dans l'utopie volontariste qui, historiquement, s'est révélée incapable de freiner la course aux armements. A preuve l'échec des batailles pacifistes qui ont cherché à s'opposer au déclenchement de la Première et de la Deuxième Guer-

³ LORD LOTHIAN, *Pacifism is not enough, nor Patriotism either*, Oxford U.P., London, 1935, p. 7-8.

res mondiales, et à la prolifération nucléaire de ces dernières années.

Nastase se pose le problème d'opposer — dans les mêmes termes que ceux exposés par Lord Lothian — une définition positive de la paix à la définition négative qui prévaut aujourd'hui. C'est là un point de départ fondamental si l'on veut donner naissance à la culture de la paix. Il songe à une véritable révolution culturelle, fondée sur cette donnée nouvelle à laquelle est aujourd'hui confrontée l'humanité : la paix est la valeur cruciale de l'époque historique actuelle. C'est pourquoi « de même que pour la culture de l'Age du Bronze ou du Fer il y a des périodes où l'homme a été défini homo faber, ainsi la culture de la paix devrait viser surtout à la création d'un nouveau type humain, qui soit conscient de ses pouvoirs, mais qui en même temps ait la conscience des risques que sa force entraîne ; en soulignant l'importance fondamentale que la paix assume pour l'humanité dans cette période, on devrait pouvoir décrire ce nouveau type humain comme homo pacis » (p. 395). En ce sens, la culture de la paix se définit comme une pensée qui ne reste pas à l'état d'abstraction, mais qui s'oriente plutôt vers l'action : il s'agit d'amorcer petit à petit un « processus d'organisation des activités interdépendantes au niveau mondial (se référant à une pluralité de valeurs), qui soit à même de donner lieu à la solution de toute controverse par des moyens qui, en excluant le recours à la force, soulignent la recherche de formes de coopération adéquates ("paix positive") » (p. 395). Ce processus peut viser un accroissement de la puissance des structures internationales existantes, telles que l'O.N.U. : on peut envisager, grâce à leur arbitrage, de régler pacifiquement les conflits entre États. L'analyse de Nastase s'arrête pratiquement sur ce point et laisse de nombreuses questions en suspens. En particulier, on ne comprend pas s'il entend faire allusion à des formes de coopération entre États souverains, sans prévoir, ne serait-ce qu'à très longue échéance, le dépassement de la souveraineté absolue, ou bien, si son raisonnement tend à envisager, sans l'explicitier toutefois, l'unification progressive des hommes en un gouvernement mondial. Dans la première hypothèse, on ne voit pas comment il peut songer à éliminer la guerre sans en éliminer préalablement la cause première, c'est-à-dire la division de l'humanité. Pour le cas où, au contraire, il aurait comme objectif ultime une fédération mondiale, on comprend difficilement pourquoi il ne propose pas, à titre d'action concrètement possible aujourd'hui, la lutte pour la naissance de grandes fédérations continentales (européenne, africaine, latino-américaine, etc.), qui représenteraient un élément de rupture de la rigide division bipolaire que l'on connaît actuellement, et un exemple concret de dépassement du principe national. En effet, alors que dans la première partie de son article, il souligne la dimension politique des problèmes et le rôle de la logique des rap-

ports entre États dans la course aux armements, dans la deuxième partie de son article, au contraire, il se limite à assigner aux enseignants la tâche de préparer les jeunes générations à un « désarmement moral ». Cette expression date des années 30. Elle a été créée par un diplomate roumain, N. Titulescu, qui la définissait, de façon assez générale, comme la révision des textes scolaires, dans le but de développer chez les jeunes la conscience de la solidarité internationale » (p. 398).

Galtung, quant à lui, introduit le problème de la sécurité : on ne peut parler de la paix sans rappeler que le développement pacifique des activités humaines implique que soient garanties les conditions politiques et institutionnelles sur lesquelles repose la certitude des citoyens de n'avoir à subir à aucun moment d'agression extérieure. Toutefois, les moyens dont disposent actuellement les États pour se défendre ont un double caractère : ils sont, pour l'État qui les possède, un instrument de défense et, en même temps, des armes potentielles d'agression vis-à-vis des autres États. Dans ces conditions, la course aux armements sape progressivement la sécurité, plutôt qu'elle ne l'augmente, parce qu'elle est un facteur objectif de tension internationale. Il faut songer à un système de sécurité fondé sur « une bonne capacité de défense défensive (dans un sens soit militaire conventionnel, soit para-militaire, soit non-militaire, non-violent) et sur un haut degré d'invulnérabilité ». La défense non agressive est la défense territoriale et l'invulnérabilité est garantie par « un niveau élevé d'auto-suffisance et d'autonomie locales, de façon qu'un pays ne puisse pas être paralysé en coupant de l'extérieur les approvisionnements essentiels, tels que la nourriture, les médicaments, l'énergie et les moyens de défense » (p. 285).

Ce concept d'invulnérabilité est donc crucial dans la thèse de Galtung qui en arrive à affirmer que « La clé de l'invulnérabilité nationale est l'invulnérabilité au niveau local » (p. 281). Mais c'est bien là cependant qu'est le point le plus problématique de son analyse. Ce qui apparaît surtout comme peu clair, c'est la signification qu'il donne aux concepts d'auto-suffisance et d'« autonomie » du niveau local. On a parfois l'impression de comprendre qu'il entend faire référence à une autonomie économique totale qui irait de pair avec un contrôle souverain exercé sur le système de défense. Cela signifierait la fin des États nationaux, qui seraient privés de deux de leurs compétences les plus cruciales, à savoir la défense et l'économie ; cependant, Galtung ne semble pas mettre en cause l'existence d'un niveau national de gouvernement. Il ne fait pas même référence à un système fédéral, la seule forme d'État qui garantit aux communautés locales (dans le respect de l'unité dans la diversité) l'autonomie — à ne pas confondre avec l'autarcie évoquée par Galtung dans ses thèses — qui est aujourd'hui niée par les États nationaux centralisés.

En outre, on parvient difficilement à croire qu'il considère l'autonomie matérielle d'une communauté locale comme possible dans un monde tel que le nôtre, où le degré d'interdépendance des activités humaines à niveau mondial est si élevé qu'il nous permet de prévoir, à longue échéance, l'unification du genre humain.

Enfin, il semble appuyer tout son raisonnement sur la conviction que les communautés locales sont pacifiques par définition, alors qu'elles ne le sont aujourd'hui que parce qu'elles font partie d'un État qui s'est attribué le monopole de la force physique et s'est assigné la tâche d'imposer le recours au droit pour le règlement des controverses internes. Peu importe la dimension des entités entre lesquelles les hommes sont répartis, ce qui compte c'est le fait même qu'ils sont divisés politiquement.

Galtung doit recourir à cette idée, ambiguë, d'invulnérabilité, laquelle dans sa formulation semble reposer sur l'attribution de la souveraineté au niveau local, parce qu'il songe à l'État uniquement en termes de nation. De ce point de vue, en effet, il est possible de concilier le besoin de sécurité et de démocratie des communautés locales avec la nécessité de favoriser l'interdépendance des activités humaines. En outre, on finit par retenir que l'État a par essence un caractère belliqueux. De même que les communautés locales ne sont pas pacifiques par définition, l'État n'est lui-même belliqueux que si on le conçoit comme une entité souveraine dans un monde d'États souverains, où dominant la loi du plus fort dans le contexte international, ainsi que la centralisation et le militarisme à l'intérieur des États.

Les mots d'ordre de défense territoriale et de désarmement unilatéral sont irréalistes tant qu'on ne les associe pas à une action apte à modifier la structure actuelle du pouvoir dans le monde.

Marita Rampazi

Le Fédéralisme dans l'Histoire de la Pensée

LIONEL ROBBINS

A l'occasion de la mort de Lionel Robbins (né en 1898, il est décédé en 1984), Le Fédéraliste veut rappeler l'importance de son œuvre d'économiste et de fédéraliste, étrangement sous-estimée dans ses deux aspects par le monde universitaire et même par l'ensemble du monde de la culture.

La carrière de Robbins, bien qu'il ait quinze ans de moins que Keynes, se croise avec celle de ce dernier. Dans les années de la grande dépression, il était inévitable que s'opposent les points de vue divergents de deux grands économistes. L'opinion courante sur cette divergence doctrinale et politique est sommaire et incorrecte. Personne ne remet en cause le fait que les opinions de Keynes s'avèrent adaptées à la situation du moment ; la conséquence en est que Robbins a été considéré comme un grand interprète et continuateur de la tradition libérale classique mais non comme un innovateur théorique.

La vérité est en réalité tout autre. Les divergences d'opinion entre les deux hommes se manifestèrent autour de deux questions principales : a) les normes d'intervention publique indispensables pour faire face à la crise économique et réduire le chômage ; b) la nature de l'ordre international susceptible de garantir un développement élevé et équilibré de l'économie mondiale. Or, si en ce qui concerne le premier point Robbins a reconnu, très honnêtement et à diverses reprises, avoir eu tort de s'opposer aux mesures proposées par Keynes, il

n'a en revanche jamais changé d'opinion à propos du second¹. Et ce sont justement ses réflexions sur l'ordre économique international que la quasi-totalité des économistes universitaires ignorent systématiquement, prisonniers qu'ils sont, comme l'était Keynes, du mythe qu'un ordre économique international, et donc le développement et le bien-être, serait possible dans un monde d'États souverains.

L'évolution intellectuelle de Keynes est à ce sujet très significative. En 1919, il fit un acte courageux en se démettant de sa charge de représentant officiel du gouvernement anglais à la Conférence pour la Paix de Paris, afin de dénoncer la sotte attitude des grandes puissances victorieuses qui ne pensaient à rien d'autre qu'à humilier l'Allemagne avec d'incroyables demandes de « réparations ». Ainsi était-on en train de créer, comme l'affirmait très justement Keynes dans les Conséquences économiques de la paix, un ordre européen d'après-guerre déjà vicié de germes de revanche. Pourtant, les remèdes proposés par Keynes furent ceux, typiques et inefficaces, de l'internationalisme libéral, c'est-à-dire un appel à la bonne volonté des gouvernements démocratiques et, en particulier, à celle des États-Unis, sans jamais remettre en cause la reconstruction de l'Europe sur la base du principe de la souveraineté absolue des États nationaux. En mesure extrême, Keynes proposa — et alors seulement pour de purs motifs de convenance économique — la création d'une libre union commerciale entre les pays européens à laquelle, espérait-il, le Royaume-Uni adhérerait. Les faits se sont chargés de démentir cette version trop simpliste de la politique internationale et, dans les années trente, face à la menace croissante du fascisme et du nazisme, Keynes abandonna sa confiance dans l'ordre libéral international, au point d'embrasser la doctrine du protectionnisme et de l'autarcie. « L'époque de l'internationalisme économique — écrivit-il en 1933 — n'a pas particulièrement réussi à éviter la guerre, et si ses partisans répliquent que cela est dû au caractère partiel de son succès, il est raisonnable de considérer qu'un succès plus large est difficilement envisageable dans les années à venir. » C'est pourquoi il déclarait : « je suis plus proche de ceux qui veulent réduire l'interdépendance entre les nations que de

¹ Sur ces faits, voir ROBBINS, *Autobiography of an Economist*, Macmillan, London, 1971. RICHARD F. KAHN (in *The Making of Keynes' General Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984, p. 184) rappelle que lors d'un discours à la Chambre des Lords, le 28 juillet 1966, Robbins déclara : « Dans la période de l'entre-deux guerres, lorsque s'est posé réellement le problème du chômage de masse, je me suis trompé de camp : je me suis opposé à des mesures de réflation dont je pense aujourd'hui qu'elles auraient pu améliorer la situation ».

ceux qui voudraient l'accroître² ».

Les orientations politiques sont importantes pour situer dans leur perspective réelle les propositions de politique économique que Keynes était en train d'élaborer durant ces années et qui constitueront la structure maîtresse de la théorie générale. Les politiques keynesiennes contre le chômage ont été élaborées pour un système politique fermé dans des frontières nationales et pour un monde avec peu, vraiment très peu, d'échanges entre les nations. Il s'agit assurément d'une vision anti-historique de l'évolution des rapports internationaux mais qui reflète fidèlement la position du Royaume-Uni durant ces années-là, c'est-à-dire celle d'une puissance coloniale sur le déclin, désormais incapable de jouer un rôle actif dans la politique mondiale. En fait, Keynes ne réussira que partiellement à se dégager de cette perspective limitée lorsqu'il sera contraint, sous la pression des Américains, à s'occuper de la réorganisation d'après-guerre de l'économie internationale.

Bien différente était la réponse de Robbins à la crise de l'ordre politique européen et mondial. Pour lui, la grande dépression n'était pas causée par les erreurs de tel ou tel gouvernement mais par l'impossibilité pour chacun d'eux de garder le contrôle d'une situation qui exigeait réellement une structure supra-nationale chargée d'organiser le marché à l'échelle du monde. Ces réflexions amenèrent Robbins à réexaminer les fondements mêmes de la théorie économique internationale et à redécouvrir les vérités oubliées qui inspirèrent les auteurs de la première constitution fédérale de l'histoire. Sa contribution, comme il l'écrivit avec une pointe d'orgueil dans son *Autobiography*, consiste à étendre les principes du *Federalist* du cas spécifique américain à « l'anarchie internationale du vingtième siècle³ ».

Cette mise à jour, même presque totalement ignorée, a constitué une contribution considérable à la théorie économique elle-même. Dans les années trente s'est développé un débat d'un grand intérêt sur la signification d'une économie planifiée et sur ses rapports avec le marché. Mais dans *Economic Planning and International Order* (1937), Robbins introduisit un point de vue totalement nouveau et décisif pour la compréhension des problèmes internationaux. « La solution — écrivait Robbins — ne se trouve pas entre un plan ou une absence de plan, mais entre différentes sortes de plan. » Plus correctement, il faut parler de l'existence d'un plan libéral comme l'on parle d'un plan socialiste ou national. » « La planification », dans le jargon

² J.-M. KEYNES, *National Self-Sufficiency*, in *The New Statesman and Nation*, 8 et 15 juillet 1983. Repris dans *The Collected Writing of J.M. Keynes*, vol. XXI, *Activities 1931-1939*, Macmillan, 1982, p. 236-7.

³ L. ROBBINS, *Autobiography of an Economist*, op. cit., p. 160.

moderne, implique sous une forme quelconque le contrôle du gouvernement sur la production.

Le but du plan libéral consistait à créer un cadre dans lequel des plans privés se seraient harmonisés. Le but de la « planification » moderne consiste à remplacer les plans privés par les plans publics ou tout au moins à les reléguer à une place tout à fait subordonnée⁴.

Robbins était alors en mesure de dénoncer cette faiblesse de la position libérale (et socialiste) au niveau international. Les économistes classiques avaient soutenu la nécessité d'introduire une série d'institutions comme la monnaie, la réglementation des changes et de la propriété, etc., afin de permettre le fonctionnement du marché : la main invisible est en réalité, écrivait Robbins, celle du législateur. Mais tandis que les économistes classiques considéraient ces mesures de gouvernement comme indispensables à l'intérieur de l'État, ils croyaient naïvement — dans une situation caractérisée par l'anarchie internationale — qu'un marché international bien ordonné et fonctionnant proprement pouvait apparaître de façon spontanée. Il en découle qu'au niveau international, où il n'y a pas de gouvernement, le libéralisme (tout comme le socialisme) n'a jamais existé.

Cette observation est cruciale pour la compréhension des problèmes contemporains et des difficultés rencontrées par la pensée politique traditionnelle lorsqu'elle doit les affronter. Il est pour cette raison intéressant de citer intégralement un commentaire de Mario Albertini sur la contribution de Robbins. « Dans la discussion sur la crise des idéologies (qui atteint désormais jusqu'au marxisme) — écrit Albertini — on n'a jamais pris en compte une remarque pertinente de Lionel Robbins. A propos du libéralisme, il affirme que « le libéralisme international n'est pas un plan qui ait été mis à l'épreuve et qui ait échoué. C'est un plan qui n'a jamais été exécuté totalement — une révolution écrasée par la réaction avant que l'on ait eu le temps de l'expérimenter jusqu'au bout » ; et (de façon virtuelle) il étend au socialisme aussi cette remarque. Ainsi apparaît à l'évidence la correction du cadre du débat qui en résulte : si les choses se passent ainsi, les maux les plus graves de notre siècle dans la politique internationale, nationale et sociale doivent être de toute évidence imputés à ce qui n'est pas encore libéral et/ou socialiste, et non pas au libéralisme et au socialisme en tant que tels, puisque, n'ayant pas encore atteint un état de plein développement, ils n'auraient pas encore pu donner totalement la preuve de leur validité (on pourrait les remettre en cause uniquement si l'on pouvait démontrer l'impossibilité de leur

⁴ L. ROBBINS *Economic Planning and International Order*, Macmillan, London, 1937, p. 6 et 7.

total développement).

« Le raisonnement de Robbins est irréfutable. En le réduisant à l'essentiel, voici quelle peut être sa reformulation. Robbins observe qu'avec le système international actuel, fondé sur la souveraineté absolue et exclusive des États nationaux, chaque plan économique (selon le sens qu'il donne à ce terme, c'est-à-dire le plan libéral y compris) ne peut être que national ; puis il démontre aisément que ces plans ne peuvent pas ne pas contenir de forts éléments de protectionnisme et de corporatisme : en effet, les gouvernements nationaux (c'est-à-dire les centres de décision qui les élaborent et en assurent la gestion) s'appuient sur une balance de pouvoir qui inclut tous les intérêts protectionnistes et corporatifs, et exclut une bonne part des intérêts libéraux et socialistes (ceux qui ont leur place dans la nation, mais qui ne pourraient se faire valoir que sur le plan international puisque telle est leur échelle de réalisation). Cause dernière de cela : tandis que le sort des intérêts protectionnistes et corporatifs dépend exclusivement des gouvernements nationaux respectifs, celui des intérêts libéraux et socialistes en question dépend au contraire, non pas de l'attitude de leur seul gouvernement respectif, mais de celle d'un grand nombre d'entre eux (tous, à la limite), c'est-à-dire d'une situation de pouvoir non soumise au contrôle électoral direct des citoyens. C'est pourquoi les élections nationales sont efficaces dans le premier cas, inefficaces dans le second. De fait, dans le premier cas seulement, les décisions favorables ou défavorables des gouvernements se traduisent totalement en gains ou en pertes de voix et consensus pour le parti (ou les partis) au pouvoir. Il en résulte que le libéralisme et le socialisme ne peuvent se développer pleinement que sur un plan international (mondial) et qu'un plan international ne peut être réalisé que par un gouvernement mondial⁵. »

Si ces remarques sont justes, le monde actuel ne peut se rénover ni résoudre ses problèmes dramatiques sans ajouter à la pensée de Keynes la contribution essentielle de Robbins. Ce n'est certainement pas un hasard si le débat économique actuel prend acte, d'une part, de la crise des politiques keynésiennes qui, sur un plan national, ne sont plus en mesure de résister aux vagues d'inflation et de dépression venant de tous les coins du globe et, d'autre part, du besoin pressant d'un nouvel ordre international basé sur la justice, la paix et l'égalité entre les peuples. Le vieux monde basé sur des États nationaux fermés gît sur son lit de mort et un nouveau monde ne peut être créé sur la base d'une pensée qui ignore le besoin vital de développement

⁵ M. ALBERTINI, *Culture de la paix et culture de la guerre*, in *Le Fédéraliste*, année XXVI, n° 1, juillet 1984, p. 26.

économique international. L'ignorance de la contribution apportée par Robbins est la cause de notre incapacité à prévoir les réformes indispensables à un gouvernement national de l'économie mondiale : l'alternative au désordre économique et à la dépression est un plan mondial de développement.

Après avoir évoqué la grandeur de Robbins, il est toutefois impossible de passer sous silence les limites de son engagements fédéralistes. Son admirable cohérence intellectuelle n'a pas été suivie d'un engagement équivalent pour la poursuite du projet politique d'une fédération européenne comme premier pas vers le dépassement de l'anarchie internationale. Il concevait la solution fédérale aux problèmes internationaux comme un expédient technique pour permettre la réalisation du libéralisme et il ne cessa pas d'être avant tout un libéral. Ainsi, lorsque la menace hitlérienne se dissipa et que l'Europe occidentale, avec l'aide des États-Unis, entama sa reconstruction, considéra-t-il comme moins urgent l'engagement pour la construction d'une fédération européenne. Ce n'est que plus tard qu'il revint à ses idées d'avant-guerre⁶. Malgré cela, sa contribution à l'histoire

⁶ Dans une préface, écrite en 1968, pour une réédition de *The Economic Causes of War*, Robbins rappelle son attitude sur la question de l'unification européenne. « L'essai reproduit ci-après — écrit Robbins — se termine par un passage écrit pendant les premières semaines de la guerre, défendant avec passion la création d'États-Unis d'Europe au sein desquels la créativité et l'énergie allemande pourraient servir la prospérité commune plutôt que de la perturber périodiquement. Il comprend aussi une note en bas de page faisant référence à des plans pour une plus large Union atlantique mis en avant par M. Clarence Streit et d'autres auteurs, note dans laquelle j'exprime une appréciation bienveillante sur l'idée mais un scepticisme considérable sur son caractère pratique. A cette époque, je ne concevais pas la possibilité d'États-Unis isolationnistes, se laissant impliquer, une fois encore, dans les querelles internes de l'Europe. »

« Beaucoup de choses se sont passées depuis lors. L'agression japonaise et nazie a détruit l'isolationnisme pendant la guerre et depuis lors, heureusement pour nous, l'hostilité de l'Union soviétique et plus tard de la Chine — qu'elle soit basée sur la crainte ou sur une ambition expansionniste, nous n'avons pas à en juger — en a empêché toute recrudescence sérieuse. Avec leurs armements massifs et leur puissance économique incomparable, les États-Unis sont aujourd'hui à la fois le leader effectif et le défenseur de la civilisation occidentale. »

« De tels changements gigantesques des circonstances ne pouvaient qu'influencer les perspectives de la pensée concernant les possibilités du futur. Dans les années qui suivirent immédiatement la fin de la guerre, désespérant de la stabilité et de la fiabilité politique de quelques-uns des États de l'Europe occidentale, et révolté par l'anti-américanisme courant chez beaucoup de politiciens et de penseurs influents du continent dont l'existence même avait été sauvée par l'intervention américaine, j'abandonnai ma position première et m'opposai à l'entrée de la Grande-Bretagne dans une Union purement européenne, mettant mes espoirs dans une structure plus vaste qui se développerait progressivement à partir de l'alliance de l'Atlantique-nord. Sur ce point, je pense maintenant que j'avais tort, non dans ma conviction de la nécessité fondamentale de préserver le lien avec les États-Unis et le Canada, mais dans mon incapacité à réaliser les potentialités tant de la création, dans ces circonstances, d'une Europe occi-

du fédéralisme doit-être considérée comme fondamentale, comme en témoignèrent directement⁷ les auteurs du Manifesto di Ventotene et comme en témoignent aussi les élaborations successives de la pensée fédéraliste qui ne cessent de se réclamer des enseignements déterminants de Robbins sur la signification et les limites de l'internationalisme libéral et socialiste.

* * *

I. Le libéralisme international*

Comme consommateur, le citoyen achète sur le marché le plus avantageux. Comme producteur, il vend au plus cher. Ainsi, la division maximale du travail compatible avec des goûts et des techniques donnés est continuellement affirmée. Les habitants des régions les plus diverses, quelle que soit l'étendue de la juridiction du gouvernement sous lequel ils se trouvent résider, coopèrent, en tant que producteurs, dans une organisation qui tend constamment à rendre leur marge de choix effectif, en tant que consommateurs, aussi vaste que possible en l'absence d'une restriction arbitraire en leur faveur de la marge du choix de leurs concitoyens.

dentale unie, que du rôle que pourrait y jouer la Grande-Bretagne. Je sous-estimais l'incapacité des responsables de la politique britannique à voir où se trouvait leur véritable intérêt — dans le développement de quelque chose comme une Union atlantique — et je n'ai pas réussi à prévoir l'énorme sottise de l'épisode de Suez qui nous a privés de notre position de puissance de premier plan capable de prendre des initiatives importantes. C'est pourquoi, actuellement, je suis encore une fois partisan d'aller dans le sens d'une union plus limitée avec l'Europe de l'Ouest. Je suis ainsi revenu à une disposition d'esprit dans laquelle la péroraison de cet essai n'est pas quelque chose que j'ai envie de répudier. »

⁷ Spinelli écrit dans ses mémoires (A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio, Io, Ulisse*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 307-8) : « Sollicité par Rossi qui, en tant que professeur d'économie, avait reçu depuis longtemps l'autorisation de correspondre avec lui, Einaudi lui envoya deux ou trois fascicules de la littérature fédéraliste anglaise qui était apparue vers la fin des années trente, sous l'impulsion de Lord Lothian. Excepté le fascicule de Lionel Robbins, *The Economic Causes of War*, que je traduisis plus tard, qui fut publié par Einaudi, je ne me rappelle ni les titres ni les auteurs des autres. Mais leur analyse de la perversion politique et économique à laquelle conduit le nationalisme et leur présentation raisonnée de l'alternative fédérale sont restées jusqu'à aujourd'hui gravées dans ma mémoire comme une révélation. »

« Comme j'étais à la recherche d'une pensée claire et précise, mon attention ne fut pas attirée par le fumeux et tortueux fédéralisme idéologique inspiré d'un Proudhon et d'un Mazzini, mais par la pensée claire et précise de ces fédéralistes anglais, dans les écrits desquels j'ai trouvé une excellente méthode pour analyser la situation dans laquelle l'Europe se précipitait et pour élaborer des projets alternatifs. »

* Extrait de *Economic Planning and International Order*, op. cit., chap. IX, p. 223-233 et 238-246. (Traduction française : *L'Économie planifiée et l'ordre international*, Librairie de Médecis, Paris, 1938.)

Mais ceci n'est-il pas la négation absolue du dirigisme — une « économie sans plan », « un chaos individualiste » ?

Cette façon de voir est largement répandue aujourd'hui. Bien entendu, si le terme « planification » doit par définition être limité aux opérations d'une direction centralisée, les institutions du libéralisme international en sont certes exclues. Les principes du libéralisme international sont la décentralisation et le contrôle par le marché. Si nous disons que le terme « plan » ne doit pas être appliqué à une organisation dans laquelle la libre initiative est guidée vers l'exercice du libre choix par un mécanisme impersonnel, nous réglons une question de terminologie. Mais nous n'avons pas jugé de la signification de l'organisation.

Mais la terminologie est certainement malencontreuse. L'essence d'un plan, c'est qu'il constitue une tentative d'adaptation des moyens aux fins. Dans un monde soumis aux changements, l'essence et la condition de succès d'un plan organisant la production, c'est d'être constamment adapté aux variations des conditions techniques et des demandes des consommateurs. Or, les divers plans que nous avons examinés jusqu'à présent n'apportent pas ces garanties. Ils impliquent une paralysie du mécanisme d'adaptation : ils tendent à faire du plan une fin et de la frustration des consommateurs le moyen. Ils impliquent une tendance à réduire la productivité dans un monde qui ne souffre certes pas d'un excès d'abondance. Il est indiscutablement sage de chercher à éviter ce genre de plan et de tenter de construire un système mondial pouvant s'adapter aux circonstances et fournir des motifs d'adaptation. Tel est l'objet du libéralisme international, système d'institutions spécialement étudiées pour faire face aux difficultés de l'organisation économique sur une échelle internationale. Si la planification tend à créer des institutions pour satisfaire les besoins des citoyens, le libéralisme international est un plan.

C'est un plan également en ce sens qu'il doit être une création du gouvernement

On prétend souvent que le libéralisme dénie toute fonction au gouvernement. On croit que le fondement de la philosophie sociale libérale est une croyance naïve suivant laquelle l'intérêt particulier non guidé aboutit nécessairement à des avantages pour tous : on ne saurait s'étonner qu'un système que l'on imagine reposer sur semblable superstition soit condamné sans examen.

Les libéraux d'autrefois ont une part de responsabilité dans cette opinion. Ce serait évidemment une grossière calomnie que de suggérer que des hommes tels que Hume, Adam Smith ou Bentham considéraient le gouvernement comme une institution superflue⁸.

Attribuer aux grands philosophes utilitaires les suppositions vides de sens d'une philosophie sociale anarchiste ne peut être regardé comme de la rhétorique de propagande. Mais il peut se faire que, dans leur préoccupation de la recherche des lois du marché, ils aient été parfois capables de considérer le marché lui-même pour une chose qui va de soi. Il peut se faire également que, dans leur zèle pour exposer les résultats de l'interférence dans la répartition de la propriété, ils n'aient pas assez insisté sur l'appareil des lois et l'ordre qui rend l'institution de la propriété possible. De cette façon, ces philosophes et plus encore les hommes politiques qui simplifieraient leur analyse pour la mettre à la portée du public, ont prêté à des malentendus et à des interprétations erronées.

Mais, malgré tout ce qui a pu être dit dans un sens contraire, c'est une erreur grossière de supposer que le gouvernement et les organismes d'État ne jouent pas un rôle essentiel et indispensable dans le plan libéral de coopération. Insister sur ce point, ce n'est pas chercher à ajouter une vertu supplémentaire au plan. Malgré certaines habitudes contemporaines de langage, il n'y a pas de vertu intrinsèque dans le gouvernement et l'absence de gouvernement : le calcul utilitaire estime indifféremment les actions gouvernementales et les actions non gouvernementales. C'est attirer seulement l'attention sur un certain aspect du plan qui, s'il n'était pas compris, conduirait à une conception erronée de tout le système. Les institutions caractéristiques d'une société libérale sont inconcevables sans gouvernement.

⁸ La célèbre brochure de M. Keynes *The end of Laissez-Faire*, a été considérée à la fois par son auteur et par le grand public comme un progrès considérable sur les économistes classiques : en fait, la dernière (ou, devrions-nous dire l'avant-dernière ?) manifestation d'émancipation de la tyrannie de leurs idées. L'ampleur totale de notre dette envers M. Keynes sera peut-être plus facile à estimer par la comparaison textuelle de sa propre description du rôle de l'État et de celle d'Adam Smith qui était la base de la position classique.

Fournissons d'abord quelques éclaircissements : « Le rôle le plus important de l'État ne se rapporte pas à ces activités auxquelles les individus satisfont déjà, mais à ces fonctions qui se situent hors de la sphère de l'individu, à ces décisions qui ne sont prises par personne si l'État ne les prend pas. La chose importante pour le gouvernement, ce n'est pas de faire ce que des individus font déjà et de les faire un peu mieux ou un peu moins bien : mais de faire ces choses qui, pour l'instant, ne sont pas faites du tout » (KEYNES, *la fin du laissez-faire*, p. 46-47).

Voici maintenant le son de cloche classique : « ... Troisièmement, le souverain a le devoir de créer et d'entretenir certaines entreprises et certaines institutions publiques que l'intérêt d'aucun individu, ni d'aucun petit groupe d'individus ne serait jamais de créer et d'entretenir : le profit, en effet, ne compenserait jamais la dépense à un seul particulier ou à un petit groupe de particuliers alors qu'il peut fréquemment apporter beaucoup plus qu'une compensation à l'ensemble d'une vaste société. » ADAM SMITH, *The Wealth of Nations*, éd. Cannan, vol. I, p. 184-185)

Nous voici hors du bourbier !

Il devrait être évident qu'elles sont inconcevables sans sécurité. S'il n'existe pas d'autorité armée d'un pouvoir coercitif, les plans des divers citoyens sont destinés dans une certaine mesure à se nuire à eux-mêmes. Il leur faut se fournir eux-mêmes une organisation de défense, chose nécessairement dispendieuse et souvent provocatrice en elle-même. Les plans seraient également de courte durée : cela ne vaut pas la peine de dresser un plan pour une longue période de grande incertitude. Même ainsi, ils seraient soumis à des perturbations continues. Il ne peut exister ni division mondiale du travail, ni accumulation importante de capitaux, ni organisation minutieuse de la production si la force arbitraire n'est pas tenue en échec par une force plus puissante mais non arbitraire.

Mais cela ne suffit pas. La seule absence de violence n'est pas une condition suffisante pour le fonctionnement efficace d'une entreprise libre. Pour que la coopération soit effective, il faut qu'elle soit maintenue dans des limites convenables par le cadre des institutions. Ni la propriété, ni les contrats ne sont en aucun sens naturels. Ils sont essentiellement la création de la loi et ce ne sont pas des créations simples. Pour la facilité de l'exposé, nous pouvons parfois parler comme si les droits de propriété et les systèmes de contrat étaient simples et homogènes. Mais, si nous admettons qu'il s'agit là d'autre chose que de la plus sommaire des simplifications, nous tombons dans une erreur grossière. Le système des droits civils dans toute société existante est un domaine de la plus grande complexité, le résultat acquis par des siècles de législation et de décisions judiciaires. Déterminer en quoi ces droits devront consister pour satisfaire le vœu public, délimiter leur portée et leur contenu, voilà une tâche de la plus haute difficulté. A quels objets s'étendront les droits de la propriété ? S'appliqueront-ils aux idées et aux inventions ? Ou bien seront-ils limités à de rares ressources matérielles et à leur utilisation ? Dans ce cas, à quel genre d'utilisation ? Un homme a-t-il le droit d'employer ce qu'il possède dans des conditions susceptibles de nuire aux autres ? Sinon comment définira-t-on le tort causé ? Peut-on autoriser les contrats restreignant le commerce ? Si oui, dans quelles circonstances ? Si, au contraire, il n'en est rien, comment définir la restriction ? La tâche de la planification légale, c'est précisément de résoudre les questions de ce genre. Et c'est dans les rapports entre les cas particuliers et un système de normes établies que les plans ainsi dressés sont constamment mis en pratique. Le système des droits et des devoirs de la société libérale idéale peut être considéré comme un bon ou un mauvais plan. Mais le décrire comme une absence de plan, c'est n'y rien comprendre du tout. L'idée d'une coordination des activités humaines au moyen d'un système de règles impersonnelles, à l'intérieur duquel les relations spontanées qui se produisent contribuent au béné-

fice mutuel, est une conception au moins aussi subtile, au moins aussi ambitieuse que celle qui consiste à faire prescrire chaque action ou chaque catégorie d'actions par une autorité planificatrice centrale : et elle n'est peut-être pas en moindre harmonie avec les besoins d'une société spirituellement saine. Nous pouvons blâmer les enthousiastes qui, dans leur intérêt trop poussé à l'égard de ce qui se passait sur le marché, n'ont pas accordé assez d'attention à son armature indispensable. Mais que dirons-nous de ceux qui discutent perpétuellement comme si cette armature n'existait pas ?

Mais ce n'est pas tout. Garantir la sécurité et un système législatif convenable est une fonction plus importante et plus complexe qu'on ne le croit en général. Mais elle n'épuise pas les attributions de l'État. Le système du marché a ses limites : et, hors de ces limites, se manifestent certains besoins généralement reconnus qui, s'il ne sont pas satisfaits par l'action de l'État, ne seront pas satisfaits du tout, ou en mettant les choses au mieux, le seront de façon très inadéquate.

Il n'est ni possible, ni souhaitable d'énumérer *in extenso* ces cas. Mais il n'est pas difficile de décrire leur nature générale. D'un côté, il existe des besoins qui ne peuvent être satisfaits que de façon collective. Un exemple évident de ce cas nous est fourni par les mesures à prendre contre les maladies contagieuses. Il est relativement inutile pour un individu de prendre des dispositions particulières dans ce domaine. Même s'il est disposé à payer tout ce qui est indispensable, à moins que les autres n'en fassent autant, sa contribution sera inefficace. D'un autre côté, se manifestent des besoins qui peuvent être formulés individuellement, mais pour la satisfaction desquels des contrats spontanés entre les possesseurs de propriétés privées sont sans effet. Un exemple typique nous en est fourni par la demande de certains moyens de communication. Il se peut que des individus offrent de l'argent pour obtenir des moyens d'accès à certains endroits. Mais, dans bien des cas, en l'absence d'action gouvernementale quelconque, cette demande ne sera pas rapidement satisfaite. Il n'est pas inconcevable qu'un vaste réseau routier soit créé de façon satisfaisante par une entreprise privée. Mais c'est peu probable : et dans ce cas, il faut recourir à un plan d'un autre ordre.

Cette nécessité a été reconnue de longue date. Adam Smith mettait en troisième place dans sa liste des devoirs du souverain : « Créer et entretenir certaines entreprises et certaines institutions publiques qu'un seul individu ou un petit groupe d'individus n'aurait aucun intérêt à entretenir ». Mais l'importance de cette nécessité s'est accrue récemment. Le progrès de la technique a fait que de nombreux services d'une évidente utilité sont mieux assurés par des méthodes impliquant l'usage d'un réseau de longues parcelles de terre, réseau qu'il

serait difficile d'établir sinon par acquisitions coercitives : chemins de fer, canaux, drainages, adductions d'eau, électricité, communication télégraphiques ou téléphoniques, etc. Il n'est pas certain que le fonctionnement de ces services soit mieux assuré sur la base du monopole d'État ou paraétatique. Les discussions sur ce sujet sont habituellement intéressées ou superficielles. Sur ce point, la tâche exigée par un examen minutieux et impartial des institutions les plus satisfaisantes a à peine commencé. Mais il est certain que sous une forme ou sous une autre, l'intervention de l'État est nécessaire. Il est également certain que le champ de cette action nécessaire est extrêmement vaste.

Si cette façon de raisonner est correcte, il est donc faux de considérer les propositions du libéralisme international comme excluant tout plan. Bien au contraire, elles constituent le seul plan parmi ceux que nous avons jusqu'à présent examinés qui ne révèle pas immédiatement une faiblesse intérieure évidente à l'échelle internationale.

Il serait également faux de les considérer comme un plan qui ait déjà été appliqué. La plus grande partie de l'ordre actuellement existant doit son origine à l'entreprise privée et au marché. S'il n'y avait ni marché, ni entreprise privée, notre position serait encore pire qu'elle n'est. C'est en vérité l'une des meilleures références des institutions libérales que leur vitalité comme force organisatrice se déploie même sur l'échelle la plus modeste et dans les circonstances les plus contraires. Mais, comme nos premières investigations l'ont montré, le libéralisme ne prédomine pas dans le monde d'aujourd'hui. Ce monde est nationaliste et interventionniste. Et la succession ininterrompue de catastrophes politiques et économiques qui découle de ce fait impose à ce qui subsiste du système du marché une tâche dont aucun organisme ne peut venir à bout. Ce ne sont pas les institutions libérales, mais l'absence de semblables institutions, qui sont responsables du chaos actuel.

En vérité, si nous avons encore quelque sens des perspectives, le fait évident qui ressort de tout coup d'œil sur l'histoire est radicalement différent de ce que les réactionnaires — fascistes et communistes — cherchent à nous faire croire. Le libéralisme international n'est pas un plan qui a échoué après d'infructueux essais. C'est un plan qui n'a jamais encore eu une chance complète de s'exercer.

[...] Le libéralisme international n'est pas un plan qui a été essayé et qui a échoué. C'est un plan qui n'a jamais été entièrement exécuté — une révolution écrasée par la réaction avant qu'elle n'ait le temps d'être pleinement éprouvée.

Tout ceci apparaît de façon d'autant plus évidente si nous essayons de nous représenter certains des changements qui devraient intervenir pour faire du libéralisme international une réalité. Imaginer que, dans l'état présent de l'opinion, ces changements vont se produire, cela peut être aussi absurde que d'imaginer l'instauration d'Oceana ou d'Utopie. Mais il est toujours utile de connaître la signification des différentes tendances d'un mouvement. Et, si nous avons découvert que d'autres plans mènent à des institutions qui apparaissent en fin de compte comme inaptes à fonctionner, il est au moins intéressant de savoir si ce plan serait voué à l'échec pour les mêmes raisons.

Nous n'avons pas besoin de regarder bien loin avant d'arriver à la chose essentielle. D'après l'esquisse des fonctions du gouvernement que nous avons déjà faite, la chose la plus essentielle est la sécurité. Il ne peut y avoir une division internationale du travail méthodique, et le réseau compliqué des relations financières et économiques indispensables au développement normal des ressources mondiales ne peut exister, si les citoyens se trouvent perpétuellement exposés à la violence. Dans l'état actuel de la technique en ce qui concerne les communications et la production, ceci est plus important que jamais. Sans ordre, pas d'économie. Sans paix, pas de prospérité.

Mais c'est précisément dans cette nécessité des plus élémentaires d'un plan international compréhensif que notre organisation actuelle présente les lacunes les plus évidentes. Il existe une économie mondiale. Mais il n'y a pas de politique mondiale. Les différents États nationaux s'arment les uns contre les autres. Entre leurs habitants, il n'y a pas cette liberté méthodique de l'État libéral, mais la brutale anarchie de l'état de nature. Les circonstances créées par la division internationale du travail nous rendent solidaires les uns des autres. Mais, faute d'une organisation politique convenable, nous faisons continuellement la guerre ou la préparons. Nous considérerions comme une chose absurde que les habitants de la région londonienne maintiennent des forces armées contre les habitants des régions voisines et que ceux-ci en fassent autant de leur côté. Nous considérerions cela comme enfantin, comme un signe de dégénérescence, comme un gaspillage, sinon comme une cause réelle de chaos. Et pourtant, en raison de la division du monde en unités nationales, de semblables mesures entre pays également interdépendants, et qu'aucun critère ne peut également distinguer, sinon l'héritage arbitraire d'anciens accords gouvernementaux, sont non seulement admises et considérées comme inévitables, mais encore considérées comme contribuant au bien-être général. Tout cela est évidemment une question d'ultime appréciation. Est-il bon ou mauvais de tuer sans procédure judiciaire ? Voilà une question qui, même aujourd'hui, est tranchée de façon différente suivant la nationalité des victimes. Mais une chose est certaine : l'anar-

chie nationaliste est une source de gaspillage. Quelle que soit la valeur que nous puissions attribuer aux vertus militaires en tant que telles, cela ne fait aucun doute qu'à l'heure actuelle la création de l'appareil destiné à faire naître ces vertus est plus coûteuse, comparative-ment aux autres choses que nous devons sacrifier, que tout autre luxe que s'offrirait la race humaine. Combien de détresses eussent pu être évitées, combien de misères empêchées si le hasard de l'histoire n'avait pas fractionné la souveraineté !

C'est juste ici que nous pouvons découvrir l'une des principales lacunes du libéralisme du XIX^e siècle. Le grand succès des hommes de ce temps était d'avoir réalisé l'harmonie des intérêts des habitants des différentes nations. Mais ils ne comprirent pas suffisamment que la réalisation de cette harmonie n'était possible qu'à l'intérieur d'un cadre de sécurité internationale. Ils estimaient suffisant de démontrer le gaspillage et la futilité de la guerre politique et économique. Si chaque État national était réduit à l'accomplissement des fonctions propres à un gouvernement libéral, il n'existerait pas d'occasion de conflit international. Une autorité supranationale serait inutile.

Mais c'était une grave erreur. L'harmonie des intérêts dont ils prévoyaient l'établissement par les institutions de la propriété et du marché nécessitait, comme ils l'avaient démontré, un appareil destiné à maintenir la loi et l'ordre. Mais, alors que cet appareil, si imparfait qu'il fût, existait à l'intérieur des nations, il n'y en avait pas entre les nations. A l'intérieur des nations, on comptait sur le pouvoir coercitif de l'État pour fournir les mesures restrictives qui harmoniseraient les intérêts des divers individus. Entre les nations, on comptait sur l'évidence de l'intérêt commun et sur l'inanité de la violence : là, le point de vue implicite était à vrai dire non pas libéral, mais anarchiste. Mais la position anarchiste est intenable. Il est vrai que, pour le citoyen qui n'aime pas la guerre pour la guerre, s'abstenir de la violence est une question évidente d'intérêt personnel. Il est exact qu'à la longue l'agression rapporte rarement quelque chose à l'agresseur et que même la victoire est associée à l'appauvrissement. Mais s'il ne nous suffit pas de compter sur de tels arguments pour le maintien de l'ordre à l'intérieur de la nation, nous n'avons aucune raison de croire qu'on pourrait effectivement compter sur eux pour maintenir l'ordre international.

*Es kann der Beste nicht in Frieden leben
Wenn es dem bösen Nachbar nicht gefällt⁹.*

⁹ Même l'homme le plus pieux ne peut pas vivre en paix si cela ne plaît pas à son méchant voisin (Schiller).

L'existence d'un seul État dont les dirigeants ont de mauvaises intentions peut gâcher la coopération d'un monde de peuples pacifiques. Ce n'est pas en prouvant que le brigandage et le gangstérisme ne profitent pas que nous diminuons l'activité des cambrioleurs et des gangsters ; mais c'est en entretenant un appareil de contrainte. Et ce ne sera pas sans un appareil de contrainte que le brigandage et le gangstérisme internationaux seront bannis de la face de la terre ¹⁰.

« Il faut qu'un homme soit bien noyé dans des spéculations utopiques pour douter sérieusement que, si... des États... sont entièrement désunis ou unis seulement en confédérations partielles, les subdivisions entre lesquelles ils pourraient se partager ne provoqueraient pas de fréquentes et violences contestations entre elles. Présumer de l'absence de motifs pour qu'éclatent semblables conflits, ce serait oublier que les hommes sont vindicatifs, ambitieux et avides. Prétendre obtenir le maintien de l'harmonie entre un certain nombre de souverainetés indépendantes, sans lien entre elles, quoique voisines, ce serait méconnaître le cours uniforme des événements humains et porter un défi à l'expérience acquise au cours des siècles ¹¹. »

Mais comment pourvoir à l'organisation de l'appareil répressif ?

Il devint tout à fait évident que les simples associations d'États souverains sont inefficaces. La Confédération — *Staatenbund* — n'a jamais remporté beaucoup de succès : et, de nos jours, ses faiblesses ne sont que trop douloureusement évidentes. Tant que les différents États maintiennent leur souveraineté, les décisions prises contre eux ne peuvent finalement être appliquées que par les alliances militaires des autres États. Chaque mot écrit par les fondateurs de la Constitution américaine contre la forme de gouvernement confédéral est justifié de nos jours par l'histoire de la Société des Nations.

« Le gouvernement, écrivait Hamilton, implique le pouvoir de faire des lois. Il est essentiel qu'à l'idée de loi soit liée celle de sanction... S'il n'y a point de peine attachée à la désobéissance à la loi, les résolutions et les ordres qui prétendent être des lois ne dépasseront pas en fait la portée d'un avis ou d'une recommandation. La pénalité, quelle qu'elle soit, ne peut être infligée que de deux façons : par le ministère de tribunaux et de juges ou par la force armée, par

¹⁰ Ceci est un point de vue que Cannan adopta bien avant qu'il ne devint un sujet de discussion publique. Voir, en particulier, son discours d'adieu à la « London School of Economics », *Adam Smith Economist : An Economist's Protest*, p. 147 seq. Voir également une conférence sur *L'anarchie internationale du point de vue économique*, rééditée dans le même ouvrage, p. 65 seq.

¹¹ HAMILTON, *The Federalist*, éd. Everyman, p. 20.

la *coercition* des lois ou par la *coercition* des armes. La première méthode ne peut s'appliquer évidemment qu'à des individus. La deuxième doit être employée par la force des choses, contre des corporations, ou des communautés, ou des États. Il est évident qu'il n'y a pas de procédure judiciaire par laquelle l'observation des lois puisse être assurée en dernier ressort.

« On peut prononcer contre eux des sentences pour avoir violé leurs obligations. Mais ces sentences ne peuvent être mises en application que par l'épée... »

« Dans toute association politique, fondée sur le principe de l'union, au nom de l'intérêt commun, d'un certain nombre de souverainetés mineures, on verra se manifester chez celles qui se trouvent dans une position subordonnée ou inférieure, une sorte de tendance centrifuge par le jeu de laquelle il se produira chez chacune un effort continu en vue d'échapper au centre commun...¹² »

Seul l'abandon de la souveraineté, du droit de faire la guerre, par les gouvernements nationaux, peut faire disparaître le danger.

Mais un État mondial complètement unifié n'est ni pratiquement réalisable, ni souhaitable. Cette impossibilité dépend essentiellement de l'étendue de la superficie et de la complexité des idiomes, qui se trouveraient placés sous sa juridiction. Nous avons vu cette difficulté en passant en revue les possibilités du communisme international. Elle se présenterait même dans un système complètement libéral. Il serait absurde qu'une autorité centrale ait, par exemple, la responsabilité de l'organisation des routes et de la santé publique en Autriche et en Australie. Nous ne pourrions pas non plus être certains que semblable institution serait une garantie efficace de liberté. Caligula souhaita un jour que tout le peuple romain n'eût qu'une seule tête de façon à pouvoir, d'un seul geste, connaître l'extase suprême de le décapiter. Ce grand Léviathan, l'État mondial unitaire, pourrait présenter les mêmes tentations pour nos sadiques modernes. Si la souveraineté indépendante implique le chaos, l'État unitaire sans limites pourrait bien signifier la mort.

Il n'y a qu'une seule solution à ce problème fascinant. Le premier besoin du monde n'est pas une révolution économique, mais une révolution politique. Il n'est pas nécessaire qu'un État mondial jouisse de pouvoirs qu'aucune constitution ne limite. Mais il est nécessaire que les États nationaux cèdent certains de leurs droits à une autorité internationale. Le droit de déclarer la guerre, le pouvoir de la faire doivent être abandonnés. Mais il n'est pas nécessaire d'abandonner

¹² *Op. cit.*, p. 71-72.

tous les droits d'un gouvernement indépendant. Et les droits de l'autorité internationale doivent aussi être limités. Ce n'est pas une alliance, ni une complète unification qui doit exister, mais une fédération. Ni *Staatenbund*, ni *Einheitsstaat*, mais un *Bundesstaat*.

Nous voyons ici une fois de plus la sagesse à longue portée des fondateurs de la Constitution américaine. Ils n'ont pas élaboré une constitution parfaite, certes. On ne saurait espérer la perfection des accords politiques, ni même la concevoir. Il est évident que, aussi bien pour la Fédération américaine existante que pour une fédération mondiale ou de moindre importance qui pourrait s'en inspirer, on retrouve les grands problèmes qui consistent à assurer une adaptation correcte de la division des pouvoirs de la fédération et des États et à coordonner les secteurs d'administration régionale. Aucune personne de bon sens ne prétendra que la Constitution américaine offre aujourd'hui un instrument qui soit parfaitement adapté aux nécessités du gouvernement dans les conditions techniques présentes. Mais, lorsque l'on tient compte de toutes ces lacunes évidentes, il reste qu'ils ont construit un instrument sans précédent dans l'histoire qui a concilié les intérêts d'une multitude de gens sur de vastes étendues de la surface terrestre et qui a créé une aire de paix et de liberté intérieure pour la coopération économique. Ils ont établi un principe qui offre le seul espoir d'échapper à cette peur de la destruction qui assombrit aujourd'hui l'humanité. Et, lorsque nous comparons la paix et les richesses de ces grands États-Unis avec le chaos et l'anarchie des malheureuses nations européennes, nous savons que leur œuvre valait la peine d'être faite, et d'être conservée, même par la lutte. En lisant le noble discours commémoratif d'Abraham Lincoln des morts de Gettysburg, nous reconnaissons que ces affirmations étaient justes.

II. *Le socialisme international**

[...] Supposons que les autorités planistes aient toute liberté de faire ce qui leur plaît avec les ressources nationales. Même dans ce cas, c'est sur des bases bien fragiles que repose la supposition suivant laquelle elles disposeraient de ces ressources de façon à promouvoir ce qui, au point de vue international, constitue les meilleures formes de coopération internationale.

Car le fait est que, si la production se trouve entre les mains de vastes groupes quasi-monopolistiques de ce genre, la distribution des ressources qui semble servir le mieux l'avantage des membres de ces

* Extrait de *Economic Planning and International Order. op. cit.*, chap. III, p. 63-67. (Traduction française : *L'économie planifiée et l'ordre international*, Librairie de Médicis, Paris, 1938).

groupes n'est pas nécessairement la distribution des ressources la plus bénéfique au point de vue de l'ensemble de la société. Si un petit État établit des monopoles commerciaux dans un monde composé par ailleurs de marchés basés sur la concurrence, il est peu probable que ses opérations affecteront considérablement le cours des marchés, ce sera suivant les nécessités de l'optimum international. La politique qui vise à porter le profit au maximum contribuera également à porter au maximum la production mondiale, évaluée en prix. Mais, s'il constitue un élément important dans l'un de ces marchés, on voit se dresser les contradictions. Les intérêts du groupe peuvent être opposés aux intérêts du reste du monde. Les restrictions peuvent être favorables au groupe, l'abondance seule au reste du monde. Et, si cette méthode d'organisation se généralise, de nouveaux déséquilibres sont probables. Le marché mondial est figé en une série de monopoles géographiques ; sa nature est entièrement modifiée. Il n'y a plus aucune raison de croire en la nécessité d'accords internationaux harmonieux. Il n'y a plus de prix qui soient déterminés indépendamment des considérations stratégiques. Les résultats des opérations des changes sont déterminés par une sorte de négociation politique. Il n'y a aucune raison de croire qu'on aboutira à quelque chose qui, au point de vue international, puisse être appelé une utilisation rationnelle des ressources. Car la supposition que la réglementation de la production d'après les règles du marché mène à l'harmonie générale ne se justifie que lorsque les unités économiques qui opèrent sont relativement petites. On ne saurait nullement présumer que les différents États constituent des unités économiques qui satisfassent à ce critère.

Mais, demandera-t-on, l'organisation des différentes nations sur des bases socialistes ne serait-elle pas seulement un prélude à leur incorporation dans un système de socialisme mondial ? Ne s'agit-il pas d'une de ces transitions désagréables qu'il faut subir avant d'arriver à des organisations plus satisfaisantes ? C'est cet espoir qui anime de nombreux socialistes qui proposent des nationalisations locales en même temps qu'ils se consacrent — du bout des lèvres — à l'idéal international.

Notre intention n'est pas ici de creuser ce problème : à savoir, si le socialisme, sur des bases complètement internationales, serait une solution satisfaisante du problème d'une planification internationale rationnelle. Nous y viendrons plus tard pour une discussion approfondie. Mais ce n'est certainement pas s'éloigner de notre étude présente que d'observer que l'organisation du monde sur des bases socialistes nationales n'est pas nécessairement un progrès dans cette direction. En réalité, il est à peu près certain qu'elle rendra la réalisation du socialisme international beaucoup plus difficile qu'avant.

Car le socialisme international, quoi qu'il puisse être par ailleurs, est essentiellement une situation dans laquelle les ressources des diverses parties du monde sont la propriété du monde entier. De toute évidence, ceci est incompatible avec une situation où les ressources de diverses nations seraient possédées par les États nationaux. Mais une fois les instruments de production nationalisés, les obstacles à leur internationalisation seront, selon toute vraisemblance, des plus formidables. Car la valeur des instruments de production dans les diverses nations varie considérablement et le revenu réel par tête, calculé en supposant la possession collective de ces ressources, varie également de façon considérable. Certaines régions, comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis, sont relativement riches. D'autres, comme l'Italie et le Japon, sont relativement pauvres. Supposons que la socialisation intégrale se produise dans ces pays et que le revenu moyen ainsi calculé devienne réel. Y a-t-il aucune raison de supposer que les habitants des régions les plus riches seront disposés à partager les sources de leurs revenus avec les citoyens des nations les plus pauvres ? C'est certainement des plus improbable. Il est déjà assez difficile d'obtenir des habitants de régions autonomes, à l'intérieur d'un pays, où la valeur de la propriété taxable est élevée, d'uniformiser leur régime d'impôts avec celui des habitants des régions où la valeur de la propriété taxable est faible. Quand il s'agit de mêler les ressources totales de diverses organisations nationales, les obstacles risquent d'être si grands qu'ils ne pourront pas être surmontés — du moins par des moyens pacifiques. Au point de vue international, le socialisme national implique la création de formes d'inégalité qui, selon toute vraisemblance, seront plus durables et plus génératrices de graves frictions que tout ce qui se produit dans un régime de libre entreprise et de propriété privée généralisée. Il n'y a pas de droits acquis plus intraitables que ceux des groupes nationaux.

Il est surprenant que ceci n'ait pas encore été plus universellement connu. Car il est depuis longtemps admis que la possession collective des instruments de production utilisés dans certaines industries est incompatible avec une organisation socialiste de la société, et risque fort probablement de nuire à sa réalisation. L'incompatibilité du socialisme et du syndicalisme industriel est depuis longtemps un lieu commun¹³.

Mais la possession collective des instruments de production utilisés dans certaines régions par les gens qui habitent dans ces régions est absolument identique. « La mine aux mineurs » et « La Papouasie aux Papous » sont dans le fond des slogans identiques. Le syndica-

¹³ Témoin la fameuse boutade : « Les égouts aux égoutiers ».

lisme industriel et le socialisme national sont des concepts absolument symétriques. Ils sont tous deux incompatibles avec la réalisation de l'idéal socialiste international.

III. Les États-Unis d'Europe*

S'il en est ainsi, alors le remède est simple. La souveraineté indépendante doit être limitée. En tant que citoyens des différents États-nations, nous pouvons espérer diminuer le risque de conflit en nous opposant à des politiques qui le suscitent. Mais cela ne suffit pas, l'appareil de la guerre moderne est si effrayant, le prix de son entretien si onéreux, les dangers d'un conflit réel sont si grands que nous ne pouvons pas nous offrir le luxe de nous en remettre à la bonne volonté spontanée pour nous préserver de la catastrophe. Il faut qu'il y ait un cadre international de loi et d'ordre soutenu par des sanctions vigoureuses qui interdisent l'émergence des politiques qui sont finalement les causes du conflit. Nous n'avons pas besoin d'un État mondial unitaire ; une telle organisation ne serait ni praticable ni désirable. Mais nous avons effectivement besoin d'une organisation fédérale ; non pas une simple confédération d'États souverains comme l'était la Société des Nations, mais une authentique fédération qui enlève aux États qui la composent ces pouvoirs qui engendrent les conflits. Les fondateurs de la Société des Nations avaient raison quand ils reconnaissaient le besoin d'une autorité supranationale : leur erreur était de ne pas aller assez loin. Ils ne réalisaient pas que le fonctionnement effectif d'une autorité supranationale est incompatible avec la souveraineté nationale indépendante. Mais aujourd'hui nous le savons. L'histoire de la Société des Nations est une longue démonstration de la proposition formulée il y a bien longtemps par Hamilton et Madison qu'il n'y a pas de sécurité dans les confédérations. Nous savons aujourd'hui que si nous ne détruisons pas l'État souverain, l'État souverain nous détruira.

Bien entendu, il est tout à fait utopique d'espérer maintenant, en notre temps, la formation d'une fédération à l'échelle du monde. Il n'y a pas de sentiment suffisant d'une commune citoyenneté. Il n'y a pas encore une culture suffisamment généralisée. Dans les conditions présentes, même les problèmes électoraux d'un tel corps présenteraient des difficultés insurmontables. La formation d'un système mondial, l'achèvement de l'unité politique de la race humaine, peut bien être considéré comme l'événement divin en direction duquel tout ce qu'il y a de bon dans l'héritage des diverses civilisations du monde

* Extrait de *The Economic Causes of War*, Jonathan Cape, London, 1939, p. 104-109.

nous invite à tendre nos énergies. Mais quoique nous puissions espérer dans l'avenir lointain de la planète, il doit être clair qu'à l'étape actuelle du développement humain, toute tentative pour réaliser une organisation aussi totale serait nécessairement vouée au désastre.

Mais il n'est pas utopique d'espérer la construction de fédérations plus limitées — par la fusion de souverainetés indépendantes dans des zones où existe la conscience d'une civilisation commune et un besoin d'unité plus grande. En particulier, il n'est pas utopique d'espérer la formation d'une structure de ce type dans cette partie du monde qui est maintenant la plus menacée par les contradictions de son organisations politique actuelle — parmi les souverainetés en guerre de l'Europe¹⁵. Nous sommes si éloignés de l'utopie que, pour ceux qui ont des yeux pour voir, c'est la nécessité pratique la plus urgente de notre temps.

Il est en effet certainement évident que l'organisation politique actuelle de l'Europe a complètement outrepassé son utilité et qu'elle n'est plus rien d'autre qu'une menace pour l'existence même de la civilisation qu'elle a contribué à faire naître. Quand les États souverains de l'Europe moderne émergèrent du féodalisme du Moyen-Age, leurs fonctions étaient la libéralisation et la création. Ils éliminèrent la masse des restrictions locales qui étouffaient le développement économique. Ils pacifièrent les barons toujours en guerre et les princes et établirent l'uniformité de la loi sur des régions soumises au parti-

¹⁴ On trouvera une élaboration plus complète de ces arguments dans mon *Economic Planning and International Order*, chap. IX, X et XI. On peut aussi consulter l'argumentation générale de M. CLARENCE STREIT dans *Union Now*.

¹⁵ Peut-être est-il utile de dire un mot ici en ce qui concerne le rapport entre la suggestion avancée et celle de M. C.K. Streit. On se souviendra que le plan de M. Streit est en faveur d'une union des démocraties atlantiques qui incluerait les États-Unis et l'Empire britannique. Je n'y vois pas d'objection. Si M. Streit pouvait convaincre ses compatriotes d'avancer cette proposition, je serais heureux de voir notre gouvernement l'accepter. Plus vaste serait la fédération, plus restraints seraient les guerres à venir. Mais je pense qu'il est très improbable que cela arrive. Je ne pense pas qu'il soit vraisemblable que, pour notre génération du moins, les citoyens des États-Unis ressentent cet élan impérieux vers l'union avec d'autres peuples qui seul pourrait rendre la chose possible. Mais, par ailleurs, la désunion en Europe est si grande et les maux susceptibles de résulter de sa persistance si effrayants qu'il semble possible que de ce danger extrême naisse un mouvement pour l'unité. Après tout, il y a une conscience européenne commune, et il est sûrement dans la logique de l'histoire que tôt ou tard cette conscience s'incarne dans des institutions politiques communes. Je ne vois pas de difficulté insurmontable dans les rapports des Dominions britanniques avec une Europe fédérale. Ou bien ils pourraient rejoindre la fédération comme membres de plein droit ; ou bien ils pourraient, par le biais de la Couronne britannique, garder les mêmes rapports souples qui existent à présent. J'entrevois des difficultés bien plus grandes pour l'inclusion de la Russie. Car la Russie n'est pas européenne d'esprit et une dictature totalitaire est incompatible avec une fédération de peuples libres.

cularisme. Mais à l'heure présente ce ne sont pas leurs tendances unificatrices mais leurs tendances séparatistes qui sont devenues dominantes. Ils restreignent les activités d'une vie économique qui, dans son développement spontané, s'étend bien loin au-delà de leurs frontières. Ce sont des unités anti-économiques pour l'administration des fonctions positives qu'ils remplissent et le fardeau que leur impose l'entretien de l'appareil de défense nécessaire pour assurer leur indépendance menace de plus en plus d'absorber toutes les énergies de leurs habitants. L'existence des entraves au commerce et à la circulation entre les différents États européens aujourd'hui est aussi absurde que l'existence d'entraves similaires entre différentes provinces à une époque antérieure. Pour un observateur extérieur intelligent mais ignorant notre arrière-plan historique, l'entretien de vastes armées par les États d'Europe pour se défendre les uns des autres doit être à peine moins ridicule que ne le serait l'entretien d'armées pour la défense des villes ou des départements à l'intérieur de ces États. Le système a atteint son point de rupture et, avec le développement des techniques militaires modernes, il n'a plus aucune valeur de survie. Tout comme la poudre rendit obsolète le système féodal, de même l'avion rend obsolète le système des souverainetés indépendantes en Europe. Un type d'organisation plus intégré est inévitable. Sera-t-il réalisé par accord mutuel ou par la conquête d'un César ? Voilà la question qui reste en suspens. Car il doit y avoir ou empire ou fédération ; à long terme, il n'y a pas d'alternative.

Mais la création d'une telle fédération ne sera pas facile. Nous avons une culture commune. Mais nous n'avons pas de langue commune. Nous avons une histoire commune. Mais elle est déchirée par des querelles fratricides. Aucun homme ayant réalisé la nature des intérêts liés à la perpétuation des pouvoirs actuels des États souverains indépendants ne peut rester aveugle sur la puissante opposition à toute tentative qui vise à éliminer notre désunion. La fédération des treize États rebelles du Nouveau Monde fut sur le point de se trouver ruinée par les particularismes locaux bien qu'ils fussent unis par une langue commune, des habitudes communes et le souvenir d'une action récente contre un ennemi commun. Ne sera-t-il pas cent fois plus difficile pour les États européens en guerre les uns contre les autres et sans aucun de ces atouts, d'établir la base d'une unité ? Il ne sera pas facile de faire la nouvelle Europe.

Néanmoins, de toutes les tâches qui s'offrent à notre génération, c'est celle qui vaut le plus la peine d'être tentée. L'époque à laquelle nous vivons est une époque dans laquelle les hommes ont adoré beaucoup d'idoles et suivi beaucoup de visions trompeuses. Elle a vu le nationalisme devenir fou et le collectivisme se muer en oppression. Les idéaux de la rébellion romantique se sont dans nos mains révélés

être des fruits pourris. Mais les grands idéaux de liberté, de justice, de tolérance mutuelle et l'héritage de l'art et de la connaissance qui en est l'aboutissement spirituel ne nous ont pas trahis. Plus ils se sont trouvés menacés, plus nous avons découvert leur importance : mais ce sont précisément ces choses qui sont en péril dans la désunion de l'Europe. La structure politique au sein de laquelle ils se sont développés a développé des tensions et des fissures qui menacent de les détruire ; s'ils doivent être sauvegardés, un effort constructif s'avère nécessaire. C'est non seulement parce que la guerre est terrible, non seulement parce qu'elle appauvrit mais parce qu'elle menace tout ce qui a le plus de valeur dans l'héritage culturel de l'Europe que nous devons mettre au point des institutions qui la bannissent de notre société. C'est parce que la civilisation de Socrate et de Spinoza, de Shakespeare et de Beethoven, de Michel-Ange et de Rembrandt, de Newton et de Pascal est en jeu que nous devons construire une nouvelle Europe.

Et maintenant que la guerre est là, que nos espoirs de progrès paisibles sont détruits, cette nécessité est d'autant plus grande si la fin ne doit pas être le chaos. Nous nous battons contre les Allemands. Si les civilisations européennes ne doivent pas périr, nous devons détruire la tyrannie qui règne sur eux. Personne ayant un peu le sens de l'histoire et de l'art ne niera l'existence d'un réel problème allemand en Europe — leur incapacité à s'auto-gouverner, la tendance à la brutalité et au sadisme, la fascination pour la mort, la maladresse morale, le sens profond de l'insécurité spirituelle, qui à maintes reprises depuis l'ascension de la Prusse ont constitué une menace pour la paix et les libertés de l'Europe. Mais pour tout cela les Allemands sont européens. Ils font partie de notre civilisation ; et l'Europe ne pourra jamais être en bonne santé tant que l'Allemagne ne le sera pas. D'une façon ou d'une autre, nous devons créer un cadre dans lequel le *Geist* de l'Allemagne peut donner ce qu'il a de mieux et non ce qu'il a de pire à l'Europe. Une paix draconienne ne mènera à rien. Les Nazis doivent être extirpés mais nous n'avons ni la force ni la volonté de maintenir les Allemands sous le joug indéfiniment. Quel dénouement plus approprié à nos affres actuels, par conséquent quelle plus noble consécration du sang qui est en ce moment versé, qu'une paix dans laquelle ce grand peuple, purgé de ses démons, sera contraint d'entrer dans la citoyenneté libre et égale des États-Unis d'Europe ?

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