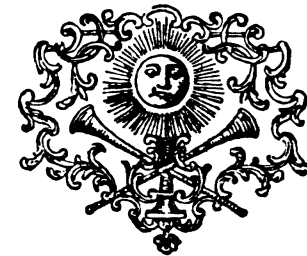


LE FEDERALISTE

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.*

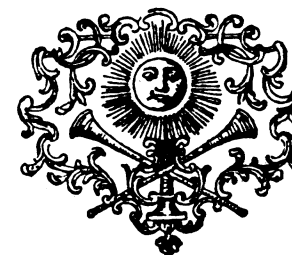
Hamilton, The Federalist



LE FEDERALISTE

revue de politique

Le *Fédéraliste* a été fondé à Milan en 1959 par un groupe de militants du Mouvement Fédéraliste Européen et depuis 1984 il paraît en anglais, en français et en italien. 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>A propos du détournement de l'« Achille Lauro »</i>	p. 83
Francesco Rossolillo, <i>Pour un modèle nouveau de démocratie fédérale</i>	p. 88
NOTE	
<i>Chômage, monnaie et politique fiscale au sein de la C.E.E.</i> (Franco Praussello)	p. 110
<i>Spaak II ou Schuman II ? Les implications de l'article 82 du projet de traité d'union européenne</i> (Richard Corbett)	p. 115
<i>Les processus d'intégration en Amérique latine</i> (Armando Toledano Laredo)	p. 121
LES PROBLÈMES DE LA PAIX	
<i>Jonathan Schell et le problème de l'abolition des armes nucléaires</i> (Antonio Longo)	p. 127
L'ACTION FÉDÉRALISTE	
<i>Appel pour l'Union européenne</i>	p. 139
DISCUSSIONS	
<i>Keynes et le fédéralisme</i> (Michel Herland)	p. 143

A propos du détournement
de l'« Achille Lauro »

Les rapports entre le gouvernement américain et le gouvernement italien qui ont marqué les péripéties du détournement de l'« Achille Lauro » appellent une réflexion sur la façon dont s'est progressivement transformé, de la fin de la Seconde Guerre mondiale à nos jours, le caractère de l'hégémonie des États-Unis sur l'Europe.

Pendant près des deux décennies qui ont suivi les hostilités, la domination de l'allié nord-américain sur l'Europe a eu une fonction de progrès et a joué un rôle objectivement anticolonialiste et anti-impérialiste. Vu sous cet angle, le rapprochement entre le récent drame du bateau italien et un épisode qui s'est déroulé près de trente ans plus tôt sur les mêmes lieux, la crise de Suez, est tout à fait symbolique. Dans la crise de Suez l'action du gouvernement américain eut pour résultat d'étouffer les dernières velléités impérialistes des déclinantes puissances coloniales de l'Europe et, du même coup, de promouvoir l'indépendance des pays arabes du Moyen-Orient et du Maghreb. Aujourd'hui, par contre, les États-Unis assument le rôle dévolu à cette époque et dans cette région à la France et à la Grande-Bretagne, et ils le jouent avec tout autant de brutalité (et une efficacité tout aussi discutable).

Le fait est qu'au cours des dix années qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, le leadership nord-américain sur l'Europe occidentale se fondait sur une profonde communauté d'intérêts entre la puissance hégémonique et ses alliés. De même que les États européens, pour survivre, avaient besoin de l'aide militaire et économique des Américains, de leur côté les U.S.A. avaient un intérêt vital à pouvoir compter sur des partenaires européens prospères, forts et unis.

Le plan Marshall, le pacte Atlantique et le début du processus d'unification européenne furent l'expression politique de cette coïncidence d'intérêts. Grâce à elle, le pouvoir de la puissance hégémonique était alors bien plus solide qu'il ne l'est aujourd'hui : il était fondé sur le consensus des États européens. Et cela était à son tour justifié par le fait que les États-Unis garantissaient la sécurité de leurs alliés et maintenaient la paix en Europe grâce à la dissuasion qui s'exerçait à l'égard de l'Union soviétique par le monopole des armes nucléaires ; et ils garantissaient la reprise économique de leurs alliés, fondement de leur prochaine prospérité, non seulement avec les aides accordées dans un premier temps dans le cadre du plan Marshall, mais grâce aussi à la stabilité du dollar convertible en or et soutenue par des excédents structurels dans la balance commerciale américaine.

Du caractère progressiste du leadership américain au cours de cette phase témoigne aussi, et surtout le fait qu'il a activement favorisé le début du processus d'unification européenne. Les U.S.A. y avaient objectivement intérêt. Ce fut un facteur décisif du renforcement du consensus des alliés européens à l'égard de la puissance dominante, étant donné qu'il faisait apparaître l'hégémonie américaine sur l'Europe comme un phénomène transitoire destiné à cesser dès que l'Europe aurait atteint l'unité vers laquelle elle s'acheminait.

En fait, au cours de cette phase, l'Europe n'a pas su, pas plus qu'elle n'a su au cours de la phase suivante, parvenir à cet objectif qu'est son unité. Avec la chute de la C.E.D., la grande perspective qui avait permis aux Européens d'accepter leur condition de satellites sans se sentir frustrés faisait brusquement défaut. Mais, avec le cours des ans, peu à peu diminuait jusqu'à cette coïncidence d'intérêts qui garantissait la solidité du leadership américain sur l'Europe.

L'Union soviétique, devenue une puissance nucléaire, combla progressivement le fossé qui, dans ce domaine, la séparait des États-Unis, au point même de les dépasser dans bien des domaines. De la sorte cessait de fonctionner la dissuasion fondée sur le monopole nucléaire, sans lequel aucune doctrine stratégique ne pouvait plus offrir aux Européens la certitude d'être défendus par leur allié d'outre-Atlantique. Les doctrines stratégiques qui à partir de là se succédèrent, à commencer par celle de la flexible response, se mirent à admettre de façon de plus en plus explicite l'éventualité d'une guerre en Europe — que la doctrine précédente, dite de la massive retaliation se proposait d'empêcher — et à esquisser des stratégies pour la gagner. Dans ce cadre, l'Europe se voyait inévitablement attribuer le rôle de théâtre des opérations.

Dans le même temps, la position de prééminence absolue des États-Unis dans les rapports commerciaux mondiaux ne cessait de se

dégrader. Le poids financier croissant de l'exercice du leadership sur le monde occidental et la progressive émergence de redoutables concurrents sur le marché mondial — le premier entre tous, à l'époque, la Communauté économique européenne — avaient miné la base sur laquelle reposaient la convertibilité en or du dollar après Bretton Woods et la stabilité qui en découlait. A la phase que caractérisait un excédent structurel de la balance commerciale américaine succéda une phase de déficit structurel financé par des dollars de plus en plus dévalorisés, jusqu'à ce qu'on en vint à la suspension de la convertibilité en or de la monnaie américaine, décrétée par Nixon en août 1971. Cet événement ne marqua d'ailleurs pas la fin du rôle du dollar comme monnaie internationale. Mais il fut la manifestation évidente d'une tendance qui courait depuis de nombreuses années : celle du passage d'une phase pendant laquelle le leadership économique et monétaire des États-Unis sur l'Europe avait constitué un facteur de croissance dans la stabilité pour les deux zones, à une autre phase pendant laquelle le leadership prenait un caractère de plus en plus ouvertement impérialiste et exerçait sur les économies européennes un effet divergent. Ce fut le début de l'époque du chaos monétaire et de ce qu'on a appelé la « stagflation ». La construction européenne, qui dans la première phase du Marché commun donnait l'impression de progresser en ligne droite vers l'unité, économique d'abord, puis politique, commença à donner les premiers signes de crise.

Cette tendance n'a fait que s'accroître jusqu'à maintenant. La politique économique et monétaire des États-Unis — fondée au cours de la phase présente sur un dollar fort — a actuellement comme effet de drainer des capitaux européens pour financer le déficit du budget américain, et par voie de conséquence la course aux armements. Celle-ci connaît un dernier saut qualitatif avec le lancement de l'I.D.S. qui, rendant plus difficile une agression nucléaire directe contre les États-Unis, accentue par contrecoup la différence entre la position stratégique des U.S.A. et celle de l'Europe, et rend plus concrète l'éventualité d'une guerre nucléaire limitée au théâtre européen. Parallèlement, le style avec lequel le gouvernement américain exerce son leadership a évolué. Le moralisme et l'esprit de croisade pour la défense de la démocratie ont été désormais supplantés par la franche et brutale exhibition de la puissance. L'épisode de Sigonella illustre cette évolution avec une grande et démonstrative efficacité.

Ces phénomènes sont la conséquence de l'évolution incomplète du monde vers le multipolarisme. Il ne fait pas de doute qu'une évolution vers le multipolarisme est aujourd'hui en cours. L'émergence de l'Europe et du Japon en tant que redoutables concurrents des États-Unis sur le marché mondial en porte témoignage, mais plus encore le fait que les U.S.A. et l'U.R.S.S. se révèlent de plus en plus incapa-

bles de contrôler les foyers de crise qui se font jour dans le monde. Mais il est également incontestable que cette évolution s'est figée en cours de route, parce que les nouveaux pôles virtuels qui se sont créés à l'ombre des États-Unis (et de l'Union soviétique) n'ont pas su assumer — aussi bien en ce qui concerne la gestion du Système monétaire international qu'en ce qui concerne la garantie de l'ordre mondial — une part importante des responsabilités qui reposent sur les super-puissances. Il s'ensuit un vide de pouvoir de plus en plus manifeste et qu'aucune politique fondée sur le consensus ne peut combler. La seule manière par laquelle les grandes puissances peuvent tenter de conserver leur leadership réside dans le renforcement de leur puissance militaire.

La responsabilité principale de cet état de choses retombe sur le plus évolué et le plus riche des nouveaux pôles virtuels, autrement dit sur l'Europe. Dans les rapports entre les États, l'exercice de l'hégémonie correspond nécessairement à une prise de responsabilités dans le gouvernement du monde. Il est évident que ce qu'assure aujourd'hui le bipolarisme russo-américain, exclusivement fondé sur la suprématie militaire, prend place parmi les pires gouvernements possibles. Mais il est non moins vrai que n'importe quel type de gouvernement garantit de toute façon un ordre — qui en tant que tel est préférable à l'anarchie — et que cela comporte de lourds coûts économiques, politiques et moraux, que le pays hégémonique supporte pour le compte de ses satellites. C'est dans un contexte de ce genre que l'Europe d'après-guerre a pu prospérer dans l'irresponsabilité, grâce à quoi, avec l'hypocrite bonne conscience des lâches, elle se permet aujourd'hui de grogner contre les violations de ses multiples et impuissantes souverainetés de la part du gouvernement américain. Mais, à vrai dire, la cause profonde de la dégénérescence impérialiste de la politique extérieure américaine réside précisément dans l'incapacité de l'Europe — impuissante parce que divisée — d'assumer les responsabilités qui lui reviennent dans la gestion de l'ordre mondial.

L'unité politique de l'Europe serait le premier pas vers la transformation du multipolarisme de virtuel en réel. Cette unité libérerait l'Europe de l'hégémonie américaine, mais surtout elle marquerait le début d'une tendance vers la régionalisation des sphères d'influence et la création d'un équilibre international plus pacifique et plus flexible, fondé non plus sur la course ininterrompue à la puissance militaire, mais sur un système d'alliances propre à décourager les tentatives hégémoniques. Ce n'est que de cette façon que pourrait reprendre le dessus l'âme la meilleure de l'Amérique, celle qui remonte aux traditions démocratiques des origines : une âme aujourd'hui encore vive et forte, mais refoulée en marge de la vie politique à cause des

liens que l'équilibre international actuel impose à la politique aussi bien extérieure qu'intérieure des États-Unis.

Il va de soi que les rapports entre une Europe politiquement unie et une Amérique qui aurait retrouvé son visage démocratique ne seraient plus ceux d'un ensemble de satellites récalcitrants face à la puissance hégémonique. Les liens entre les deux zones, basés sur une forte interdépendance économique et culturelle et sur une commune adhésion aux valeurs de la démocratie, deviendront incomparablement plus solides parce qu'ils reposeront sur un consensus librement accordé par des peuples indépendants et égaux en dignité. Un scénario s'avèrerait alors envisageable : celui dans lequel, parallèlement aux progrès dans le processus de formation de grandes unités fédérales en Asie, Afrique et Amérique latine et dans le dépassement du fossé Nord-Sud, le projet d'unir l'Europe et les États-Unis en une fédération se ferait concret ; il s'agirait d'abord et seulement d'une fédération économique, et par la suite politique. De la sorte, l'idée d'un gouvernement mondial — au sens institutionnel du terme — commencerait à sortir des brumes de l'utopie et à acquérir l'allure d'un processus réel.

Tout cela peut sembler, comme disent les Allemands, *Zukunftsmusik*, musique du futur. Mais il ne faut pas oublier que, dans le monde actuel, les processus historiques s'accroissent avec une progression exponentielle. Du reste, la seule alternative envisageable au gouvernement mondial est l'équilibre basé sur la dissuasion et, par conséquent, comme chacun peut le voir avec ce qui se produit avec l'I.D.S., sur une course de plus en plus forcenée aux armements et sur une militarisation croissante de la société. Il s'agit d'une route au terme de laquelle ne se profile que l'holocauste nucléaire. Face à cette perspective, les temps de la maturation des consciences s'abrègent et l'utopie d'hier se mue en projet politique.

Le Fédéraliste

Pour un modèle nouveau de démocratie fédérale

FRANCESCO ROSSOLILLO

La problématique institutionnelle du fédéralisme présente de nombreux et intéressants points communs avec un aspect fondamental de la problématique plus générale de la démocratie.

L'histoire de cette dernière grande expérience historique, à partir de la seconde moitié du XVIII^e siècle, a été parcourue par une tension profonde. D'une part, ce qui a donné à l'ensemble d'idées, de comportements et d'institutions habituellement désignés par le nom de démocratie, la capacité de s'affirmer, en Europe et dans le monde anglo-saxon extra-européen, comme une force historique irrésistible, a été son lien originel avec l'idéal de la souveraineté populaire, c'est-à-dire de la réalisation de la volonté générale, de l'identification entre gouvernants et gouvernés.

D'autre part, hier comme aujourd'hui, ces idéaux ne sont guère allés au-delà de tentatives sporadiques de réalisation. D'ailleurs, il n'avait pas échappé non plus aux théoriciens classiques de la démocratie (comme Rousseau ou Jefferson) qu'un rapprochement même approximatif entre la réalité et l'idéal qui sous-tend l'idéologie démocratique ne pouvait être conçu que dans le cadre d'un petit État, c'est-à-dire dans un cadre authentiquement communautaire, où l'identification entre gouvernants et gouvernés puisse effectivement se réaliser par une participation quotidienne et importante des citoyens à la gestion de la chose publique.

Pourtant, à l'époque de Rousseau, le petit État était déjà condamné par l'histoire. Dans la plupart des cas, l'émergence des États nationaux et les conflits de pouvoir qui s'ensuivirent entre eux entraînèrent leur élimination au cours du siècle suivant. Ce n'est que dans

quelques circonstances historiques particulières, lorsque l'absence d'intérêt stratégique de quelques *Zwergstaaten* tint à distance les appétits des États plus grands, que cette élimination ne se produisit pas. Mais ce n'était certes pas dans ces coins oubliés par l'histoire que l'idéal de Rousseau pouvait se réaliser. Tributaires de leurs voisins plus grands en matière de politique extérieure et de sécurité, de politique économique et monétaire, de politique de communications, privés de la plus minime des possibilités de décider de leur destin, ils ne représentaient plus le cadre dans lequel pouvait se manifester ce large consensus actif qui se forme seulement face aux choix décisifs, ceux-là mêmes qui servent de cadre à tous les autres et qui, s'ils sont pris d'une manière autonome, fondent leur autonomie. La démocratie des petits États se réduit ainsi — il ne pouvait en être autrement — à la pratique de formes purement d'apparat.

D'autre part, l'agrandissement de l'aire territoriale de l'État ne permettait pas l'utilisation des institutions de la démocratie directe dans des espaces de dimension nationale. Il ne faut naturellement pas oublier que l'expérience démocratique qui s'est déroulée historiquement dans le cadre de l'État national a constitué une grande phase de progrès sur le chemin de l'émancipation humaine. La révolution démocratique a eu comme conséquences un élargissement sans précédent de l'horizon social au sein duquel se réalisait le recrutement des élites politiques et elle a installé, dans les procédures juridiques et dans les mœurs, les institutions et les comportements qui en garantissent encore aujourd'hui le renouveau. Elle fut par conséquent un facteur important du progrès social et de la garantie du pluralisme.

Il n'en demeure pas moins que l'institution de la représentation, dans le cadre de l'État national, ne comble pas du tout le fossé séparant gouvernants et gouvernés, puisqu'elle limite la participation des citoyens à la politique au seul rite du vote et qu'elle donne donc à l'idée de la souveraineté populaire un caractère apparemment mystificateur. Et c'est ainsi que, paradoxalement, durant la Révolution française, la conception de Rousseau a fait partie de l'arsenal rhétorique du jacobinisme centralisateur. Et c'est ainsi que, au cours de l'histoire des nations européennes, au nom de la volonté générale, les abus les plus divers ont été commis par la majorité au détriment de la minorité.

Ce processus s'est tellement développé qu'aujourd'hui la théorie « classique » de la démocratie n'est plus considérée comme « scientifique » et tend à être remplacée par une approche plus « réaliste » qui, dans le sillage de Schumpeter, ne voit dans la démocratie qu'un

ensemble de règles disciplinant la lutte pour le pouvoir¹.

Mais à vrai dire, si la démocratie est *aujourd'hui* certainement cela *aussi*, elle est, dans une perspective qui ne se limite pas au présent, beaucoup plus que cela. L'idéal démocratique n'aurait pas secoué l'Europe du XVIII^e siècle et ne demeurerait pas l'une des plus profondes motivations de l'action politique des forces vives des peuples de la terre qui luttent encore pour se libérer de l'oppression, si l'essence de son message n'était pas celui d'une promesse de la disparition du pouvoir au moyen de la réalisation de la souveraineté populaire.

S'il est vrai que les hommes font eux-mêmes leur histoire, et quelle que soit la place que l'on veut bien consacrer, dans le jeu de leurs motivations — conscientes ou non — à l'auto-mystification, il ne semble pas raisonnable d'admettre que les mots-clés qui ont servi et servent encore à exprimer leurs aspirations les plus profondes dans les grandes phases de développement du processus d'émancipation des hommes n'aient été que de vaines formules, sans aucune espèce de rapport avec la réalité ou, au moins, avec cette réalité potentielle que Kant percevait dans les *dispositions* des hommes, destinées à se concrétiser dans le déroulement du cours de l'histoire.

Cela signifie donc que l'histoire de la démocratie n'est pas finie, que l'idée même de démocratie n'a pas encore épuisé la totalité de ses déterminations, et que le *programme* de ce développement futur est contenu en germe dans la théorie de la souveraineté populaire de Rousseau.

Le fait donc que la difficulté de concilier l'idée de souveraineté populaire avec l'exigence d'appliquer les institutions démocratiques au gouvernement de vastes espaces n'ait pas été jusque-là résolue, ne signifie pas qu'elle ne puisse pas l'être un jour, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un faux problème, mal posé parce que posé à partir d'une définition erronée de la démocratie.

Rousseau lui-même avait entrevu la marche à suivre. Il écrivait dans le *Contrat social* que la « confédération » représente l'instrument pour « réunir la puissance extérieure d'un grand peuple avec la police aisée et le bon ordre d'un petit État »². Mais pour Rousseau, qui exprimait cette intuition en 1762, une « confédération » ne pouvait

¹ Cf. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen & Unwin, 5^e éd., 1976, p. 250 et s. Pour une récente et intéressante série de comparaisons entre la théorie « classique » et la théorie « compétitive » de la démocratie, v. Graeme Duncan, éd., *Democratic Theory and Practice*, Cambridge University Press, 1983.

² *Du Contrat Social*, in *Œuvres complètes*, Paris, 1964, Gallimard, vol. III, p. 431 et note à la même page.

être qu'une association entre des États souverains à des fins purement défensives et donc pour lui le problème de gouvernement démocratique de l'association, en tant que tel, ne se posait même pas. Du reste, il remarquait aussi qu'il s'agissait d'une « matière toute neuve et où les principes sont encore à établir ». Dans tous les cas, l'expérience historique s'est chargée de montrer que les confédérations, comme les unions défensives d'États souverains, ont une vie courte et sont appelées à se dissoudre ou à se consolider au sein de fédérations ou dans des États unitaires³.

C'est avec le début de l'expérience fédérale américaine que le problème se pose pour la première fois en termes concrets ; en effet, avec cette expérience, nous sommes en présence non plus d'une simple organisation de gouvernements unis au sein d'une association pour la défense commune, mais, suivant la définition de Wheare, de deux ordres de gouvernements coordonnés et indépendants chacun dans sa propre sphère⁴.

Il me semble que ce sont justement ces deux éléments pris conjointement, indépendance et coordination, qui posent en termes neufs le problème d'un gouvernement démocratique de grands espaces. Ils rendent en fait envisageable une articulation institutionnelle dans laquelle le gouvernement local, s'il est indépendant, pourra expérimenter des formes avancées d'auto-gouvernement sans subir d'interférences de la part du gouvernement central ; mais dans laquelle, dans le même temps, grâce à la coordination existante entre les deux niveaux de gouvernement, le mode de formation de la volonté politique au niveau régional, ainsi que le contenu des décisions prises au même niveau pourront, d'une certaine façon, être *transposées* au niveau général.

En réalité, dans les expériences fédérales historiquement réalisées jusqu'à ce jour, cela n'est jamais arrivé, même partiellement, parce que d'une part, dans un système basé uniquement sur deux ordres de gouvernement (*the Nation and the States*) le niveau régional, qui par définition jouit de l'indépendance, est déjà trop étendu pour être le siège d'expériences d'auto-gouvernement démocratique originales, et d'autre part la coordination entre les deux niveaux n'intervient qu'à travers les organes du bicaméralisme au niveau central et de la régulation des conflits de compétence par le système judiciaire, ce qui est très insuffisant pour assurer une continuité réelle entre le niveau régional et le niveau général dans le mécanisme de formation de la volonté politique.

³ Cf., à ce sujet, Murray Forsyth, *Unions of States*.

⁴ K.C. Wheare, *On Federal Government*, Oxford University Press, 4 éd., 1973, p. 10.

Donc, la direction — qui n'a été jusqu'à ce jour suivie par aucune constitution historique — dans laquelle il faut avancer pour faire passer la souveraineté populaire de l'idéal à la réalité dans des structures territoriales de plus en plus vastes, est celle qui articulerait le principe fédéral de manière à faire descendre la notion d'indépendance jusqu'à des sphères d'auto-gouvernement suffisamment limitées pour servir de cadre adapté à une expérience authentiquement basée sur la participation et l'esprit communautaire tandis que, du même coup, le principe de coordination se verrait consolidé grâce à l'introduction de dispositifs institutionnels permettant de relier de façon efficace la formation de la volonté politique à tous les niveaux en un unique processus ascendant sous l'impulsion duquel les contenus de la volonté générale qui se sont fait jour aux niveaux auxquels celle-ci s'exprime spontanément se transfèrent aux niveaux territoriaux supérieurs.

Il me semble, dans cette perspective, que quelques suggestions pour des progrès théoriques concrets, sur la voie que l'on tente de suivre, peuvent se trouver dans l'étude du modèle du fédéralisme post-industriel qui, depuis quelque temps, se trouve au centre des débats à l'intérieur de la culture fédéraliste et dont les grandes lignes ont été données dans un article paru dans un numéro de cette revue⁵. L'exigence de base, imposée par les tendances nouvelles de la société post-industrielle, à laquelle ce modèle tente d'apporter une réponse est celle d'une *progamation articulée* (c'est-à-dire d'une programmation qui, d'une part, ne soit pas limitée au seul domaine économique, mais soit à la fois économique et territoriale, et, de l'autre, ne soit ni élaborée ni mise en place de façon bureaucratique par le gouvernement central, mais se réalise démocratiquement à travers la collaboration de différents centres territoriaux d'initiative et de décisions, selon la dimension des problèmes à résoudre au coup par coup). Celle-ci, à son tour, appelle une structure institutionnelle de type fédéral, qui néanmoins se distingue nettement du modèle classique par une série de caractéristiques et dont le rôle spécifique est justement celui-ci : d'une part l'extension du facteur d'indépendance, en l'attribuant aussi à des aires territoriales de dimension réellement communautaires, et de l'autre le renforcement de la coordination de façon à rendre le système institutionnel, dans son ensemble, capable d'exprimer des décisions qui, sans bafouer l'indépendance d'aucun des niveaux qui la composent, soient l'expression de cette unique volonté générale qui se manifeste bien plus authentiquement dans le cadre des communautés de base.

⁵ Francesco Rossolillo, « Le Fédéralisme dans la société post-industrielle » dans *Le Fédéraliste*, XXVI (1984), p. 120 et s.

Le statut épistémologique du modèle

Il me semble opportun, avant de poursuivre, d'apporter quelques précisions sur le *statut* épistémologique du « modèle » dans le sens où j'emploie ce terme.

Il s'agit d'un concept qui, évidemment, ne décrit pas un état de fait mais qui se propose plutôt de représenter un état idéal, une situation non comme elle est réellement, mais comme elle devrait être.

Il est évident que la représentation d'un idéal, entendu dans ce sens, est totalement dépourvue d'un quelconque intérêt théorique s'il se limite à refléter des préférences subjectives. C'est pourquoi l'utilité théorique des modèles dans les sciences historico-sociales dépend de la philosophie de l'histoire qui en constitue le fondement et, en particulier, du rapport qui unit celui qui pense l'histoire à son propre objet. A ce propos, il peut être utile de comparer le concept de modèle, comme je l'utilise moi-même, avec le *type-idéal* de Weber. Il s'agit de deux concepts qui présentent une caractéristique commune importante, parce que le *type-idéal* n'a pas non plus pour fonction de reproduire la réalité telle qu'elle est, mais il la déforme délibérément en assumant un ou plusieurs points de vue particuliers, en sélectionnant les aspects de la réalité compatibles avec eux et en les mettant en relation les uns avec les autres afin d'obtenir une représentation cohérente du processus, de l'institution ou de la situation objet de l'étude.

Pour Max Weber, la décision de privilégier l'un ou l'autre aspect dépend exclusivement des valeurs de l'historien ou du chercheur en sciences sociales. Et ces valeurs, à leur tour, sont dans une large mesure arbitraires et sans rapport aucun avec celles qui, consciemment ou inconsciemment, avaient déterminé la conduite de ceux qui agissaient dans la situation à laquelle le *type-idéal* se réfère. C'est pourquoi ce à quoi vise le type idéal est seulement de fournir à l'historien ou au chercheur en sciences sociales une grille conceptuelle qui lui permette d'interpréter l'écheveau inextricable des événements historiques en les faisant entrer, presque de force, dans un schéma interprétatif qui, même s'il est arbitraire, n'en constitue pas moins toujours, le seul instrument disponible pour mettre un peu d'ordre dans des processus qui, sans cela, n'en présenteraient aucun⁶.

Au contraire, l'utilisation que je fais du modèle comme instrument conceptuel suppose, comme j'y faisais allusion auparavant, une attitude philosophico-historique différente. Dans cette situation, les

⁶ Cf. Max Weber, « Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis » in *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 3. Auflage 1968, p. 191.

valeurs qui servent de guide pour la définition des concepts à utiliser comme instruments pour l'interprétation de l'histoire ne sont pas, par hypothèse, le résultat d'un choix arbitraire de l'interprète : mais l'interprète les *trouvera* dans une réalité historique à laquelle il appartient lui-même et qui est reliée par un fil continu à la situation à laquelle le concept se réfère.

Cela signifie que la sélection des caractéristiques que l'interprète extrait de la réalité, ou qu'il lui ajoute, pour composer un cadre cohérent, est guidée par des valeurs qui, consciemment ou inconsciemment, étaient déjà partie intégrante des agents du processus ou de la situation à laquelle le concept à interpréter se réfère. C'est ainsi que l'interprétation de l'histoire doit être vue comme un *dialogue* entre les agents du processus ou de la situation à analyser et celui qui les interprète. Et ce dialogue, à son tour, est rendu possible grâce à l'existence d'un code commun aux deux, c'est-à-dire grâce à une *continuité de sens*.

Or, puisque l'histoire est un processus qui se développe dans le temps, l'idée de continuité de sens implique celle de progrès, d'avancement. Le sens est dialectique : le contexte reçoit sa signification des parties, mais la signification des parties n'est pas complète tant que le contexte n'est pas explicité lui aussi. Cela signifie que chacune des parties d'un discours est d'autant plus déterminée que le discours est plus avancé. Mais, d'autre part, chaque partie du discours contribue à donner sa signification au contexte puisqu'il possède la capacité *d'anticiper* la signification de l'ensemble.

Les mêmes considérations peuvent s'appliquer à l'histoire. Si nous admettons que l'histoire a un sens — c'est-à-dire qu'elle est comme un discours —, nous devons en tirer la conséquence que ceux qui viennent après et qui disposent d'un contexte plus large, sont en mesure de comprendre n'importe quel événement du passé mieux que ne pouvaient le faire les protagonistes directs. Mais un événement constitue le maillon d'une chaîne signifiante, il n'est pas un fait brut auquel un signifié doit seulement être *donné* par l'interprète : c'est un message, avec un sens propre, lancé par les agents en direction de l'interprète.

Revenons au concept de modèle. Si l'histoire est comme un discours, le signifié de tout processus, événement ou situation historique, est destiné à s'accroître en richesse et en précision avec le temps qui passe, pour atteindre une totale prégnance au moment idéal de la fin de l'histoire. Pourtant, dans le même temps, ce qui se passe réellement dans l'histoire contient en germe, et de ce fait anticipe le développement futur dans sa totalité. Par là même l'événement comporte en soi, plus ou moins implicitement, le sens que le proces-

sus futur explicitera dans la totalité de ses déterminations. Et c'est pourquoi il est légitime, pour le philosophe de la politique, d'analyser les idées, les processus et les institutions qui apparaissent dans le déroulement de l'histoire, avec l'intention d'y découvrir les implications souterraines et les déterminations qu'on doit leur donner pour qu'elles révèlent leur véritable signification. Il ne s'agit pas d'un jeu purement intellectuel. S'il y a un progrès dans l'histoire, les déterminations contenues implicitement dans ces idées, ces processus ou ces institutions sont appelées à devenir réalité plus tard. C'est pourquoi la définition des modèles signifie que l'on tente de prévoir le comportement futur des hommes, et dans le même temps, que l'on cherche à élaborer des instruments conceptuels utiles pour évaluer les insuffisances de notre situation présente et accélérer la marche des hommes vers un monde plus rationnel.

Mon propos dans ce travail est d'apporter une contribution — en ce sens — pour la clarification de certaines implications du concept de démocratie et d'essayer de voir quelles sont les conséquences institutionnelles du plein développement de l'idée rousseauiste de la souveraineté populaire dans un monde que la révolution scientifique et technique tend à rendre toujours plus détaché des conditionnements de l'antagonisme de classes et de la raison d'État.

Les caractéristiques essentielles qui distinguent le modèle du fédéralisme post-industriel, qui prend forme dans notre débat, du modèle classique, sont essentiellement :

- 1) la pluralité des niveaux dans lesquels s'articule le gouvernement fédéral, du quartier à l'ensemble du monde, en passant par toute une série de niveaux intermédiaires ;
- 2) l'institution du bicaméralisme fédéral à tous les niveaux, à la seule exception du niveau le plus bas ;
- 3) l'introduction du système électoral dit « en cascade », dont la caractéristique essentielle est constituée par la réglementation rigoureuse — ancrée dans la constitution — de la succession temporelle des élections des corps législatifs des différents niveaux, à commencer par le plus bas, pour garantir la transmission la plus fidèle possible de la volonté générale des niveaux communautaires où elle se forme tout naturellement à ceux qui, à cause de leurs dimensions toujours croissantes, sont de plus en plus éloignés de leur source originaire ; et pour assurer une coordination rationnelle entre les différents niveaux où s'articule la programmation fédérale⁷.

⁷ Il s'agit d'une proposition faite pour la première fois par Mario Albertini dans son « Discours aux jeunes fédéralistes », in *Il Federalista*, XX (1978), p. 51 et s. La *ratio* de la proposition est de créer un mécanisme qui, grâce justement à la succession

En partant de cette prémisse, il est possible de formuler une série d'indications plus précises, qui présentent un certain élément de nouveauté. Il est opportun de rappeler, à ce propos, qu'il s'agit d'élaborations d'un modèle projeté à un stade idéal du développement historique. Dans ce modèle, grâce au déploiement total des potentialités de la révolution scientifique et technique au niveau mondial, on considère comme acquises les conditions politiques, économiques et sociales de la *réalisation complète*⁸ de la valeur de la démocratie dont il s'agit seulement de mettre en évidence quelques articulations institutionnelles. Il va de soi que bien des indications contenues dans cet article supposent une rigidité moindre des rôles assignés aux acteurs du système economico-productif, et donc une importance politique moindre des intérêts organisés en tant que tels, et une plus grande liberté dans le comportement du citoyen électeur, qu'il s'agit de valoriser grâce à des institutions appropriées. Il s'ensuit que beaucoup de ces mêmes indications ne sauraient s'appliquer à la situation de transition dans laquelle nous sommes actuellement (les méthodes électorales proposées, par exemple, n'ont rien à voir avec la méthode *Geyerhahn*, qu'en diverses occasions les fédéralistes ont signalée comme étant la plus adaptée pour les élections du Parlement Européen⁹).

rigide et proche des élections à divers niveaux, oblige les partis et les candidats à bâtir la campagne électorale et la définition des programmes en fonction des indications provenant du débat électoral aux niveaux inférieurs. L'adoption d'une méthode de ce type aurait pour conséquence naturelle de donner un caractère de continuité particulière à la sélection de la classe politique parce que celle-ci serait, de toute façon, obligée de définir ses propres orientations en fonction des exigences de la programmation articulée et devrait indiquer les synthèses les plus efficaces parmi les solutions à propos desquelles s'est exprimé le consensus populaire aux niveaux inférieurs, au lieu de confier son sort, comme cela se passe en général aujourd'hui, au soutien de groupes d'intérêts sectoriels.

⁸ V. Mario Albertini, note 11 à l'essai « Culture de la paix et culture de la guerre », *Le Fédéraliste*, XXVI (1984), p. 26 et s.

⁹ « Il sistema elettorale per la seconda elezione europea. Proposte tecniche », *Il Fédéralista*, XXII, 1980, p. 85 et s. Pour illustrer par un exemple la différence qui existe entre la perspective de la transition et celle du modèle considéré sous son aspect le plus général, on peut aussi se référer aux deux grandes typologies mises en lumière par Arend Lijphart (*Democracies. Democratic Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, 1984) : celles des démocraties majoritaires et celles des démocraties de consensus. La démocratie majoritaire de type britannique, dans laquelle le gouvernement est soutenu par le consensus d'une majorité restreinte relativement homogène semble la plus adaptée aux exigences de la *transition*, même si le système de gouvernement britannique est en train de montrer, dans cette période historique précise, des signes évidents de crise ; tandis qu'à la fin du processus (*dans le modèle*) le gouvernement ne peut que s'inspirer de la typologie de la démocratie de consensus (dans lequel le processus de prise des décisions s'effectue par la formation d'une base de consensus bien plus large qu'une simple majorité et qui, à la limite, tend vers l'unanimité).

On constatera, en outre, que cet article ne donne que des indications partielles et, par conséquent, largement inadaptées au caractère général des prémisses d'où part l'analyse. Malgré tout, il m'a paru important d'essayer de montrer qu'à une époque comme la nôtre, où la conscience de la nature des sources d'inspiration originaire de l'idée de démocratie semble faiblir de plus en plus dans les consciences, sous l'effet, d'une part du culte du « décisionnisme » et de l'aspect charismatique du pouvoir, et d'autre part à cause de la diffusion des interprétations réductrices de certaines écoles de pensée politique ou sociologique¹⁰ une recherche dans cette voie a un sens et mérite d'être poursuivie.

Les points sur lesquels le modèle de fédéralisme post-industriel permet de faire quelques remarques de type institutionnel qui me semblent importantes, par rapport au sujet sont : a) la composition des organes législatifs aux différents niveaux, d) les collèges pour les élections des Chambres basses, c) le système électoral pour l'élection des Chambres basses, c) le système électoral pour l'élection des Chambres basses, d) la représentation dans les Chambres hautes, e) les fréquences et les modes de leur élection, f) la fonction présidentielle et le pouvoir de dissolution des Chambres.

La composition des organes législatifs

Les Chambres basses des États nationaux (Chambre des Communes, Assemblée nationale, *Bundestag*, Chambre des députés) sont traditionnellement composées d'un nombre très élevé de députés (plusieurs centaines).

En substance, cela vient de trois raisons :

1) dans les États nationaux la quasi totalité (ou du moins la majeure partie) du travail législatif est réalisée par le Parlement national, ce qui a pour conséquence qu'il doit se subdiviser lui-même en de nombreuses commissions, dont la composition nécessite un nombre élevé de parlementaires ;

2) l'absence de niveaux intermédiaires de gouvernement dotés de réelle autonomie fait naître l'exigence d'une représentation des intérêts des différentes localités directement au niveau national, ce qui peut être réalisé d'autant mieux que le nombre des députés augmente ;

¹⁰ Des exemples de réductionnisme — même si d'un sérieux indiscutable en matière scientifique — peuvent se remarquer, par exemple, dans la tendance élaborée par Robert A. Dahl (par exemple dans *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale University Press, 1982) à assimiler démocratie et polyarchie (autrement dit pluralisme des centres de décision) ou bien encore dans la conception de la démocratie comme procédure de légitimation du pouvoir exposée par Niklas Luhmann, in *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1983.

3) la politique se fait en priorité au niveau national. Le Parlement est de ce fait, par excellence, le lieu où se forme et s'exprime la classe politique. Réduire rigoureusement le nombre de députés signifierait, *ipso facto*, mutiler cette dernière de façon inacceptable.

D'autre part, le nombre élevé de députés qui composent les Chambres est la source d'inconvénients très dommageables pour un déroulement correct de la vie démocratique. Le Parlement croule, en particulier, sous d'énormes quantités de revendications de nature locale et sectorielle, qui peuvent s'exprimer facilement, justement parce que le quorum peu élevé suffisant à l'élection d'un député laisse une place importante à l'action des intérêts organisés dans un collège électoral déterminé. C'est ici qu'il faut rechercher un des fondements les plus importants de la dégénérescence de nature corporative de la démocratie.

Dans une structure fédérale comprenant plusieurs niveaux, les raisons qui imposent aux Parlements nationaux leurs dimensions actuelles cesseraient de subsister. D'une part, la pluralité des niveaux à laquelle est liée la structure fédérale comporte une répartition du travail législatif entre les différents organes de représentation, et par conséquent une importante réduction des tâches que doit assumer chaque niveau ; d'autre part, la classe politique ne dispose plus d'une seule institution (ou tout au moins d'une institution nettement privilégiée par rapport à toutes les autres) au moyen de laquelle elle peut s'exprimer, mais plutôt d'une série complète d'organes collégiaux dotés, chacun dans sa propre sphère, d'une totale indépendance, grâce auxquels elle peut programmer et parcourir son *cursus honorum*. Enfin, la programmation articulée fait disparaître la nécessité de représenter directement les intérêts locaux au niveau plus élevé. Au contraire, la synthèse des problèmes qui se posent et des solutions qu'on leur apporte aux niveaux inférieurs se réalise progressivement au fur et à mesure que l'exigence de la coordination se pose dans des sphères territoriales de plus en plus étendues.

On peut tirer de tout cela la conclusion suivante : les organes législatifs des différents niveaux de notre modèle d'État fédéral (et en particulier des niveaux les plus élevés) devront être composés d'un nombre de députés beaucoup plus restreint que le nombre actuel. Aux niveaux national, continental et mondial, ce nombre ne devrait pas dépasser la centaine.

Pour conclure sur ce point, il peut être utile de rappeler brièvement les avantages que comportent des organes législatifs de petites dimensions : 1) l'augmentation du prestige du rôle du parlementaire ; 2) une plus grande sévérité dans la sélection de la classe politique, tout au moins aux niveaux les plus élevés, condition indispensable

pour le développement correct d'une fonction qui, dans un cadre complexe comme le cadre fédéral, est destinée à devenir de plus en plus ardue et délicate ; 3) le caractère plus concret et plus rationnel des débats et du travail législatif (pour lequel d'ailleurs les parlementaires devraient être aidés de services techniques efficaces ; 4) le rôle proportionnellement moins important joué par les pressions locales et sectorielles.

Les collèges pour les élections des premières Chambres

Comme nous l'avons déjà fait remarquer dans le paragraphe précédent, l'État national unitaire se trouve confronté à la nécessité d'essayer de concilier deux éléments inconciliables : l'impératif de la centralisation, liée au dogme de la nation une et indivisible, et l'incoercible persistance des réalités locales infiniment diversifiées. L'expédient institutionnel utilisé à cette fin consiste à donner aux réalités locales une représentation directe au sein du Parlement national. On parvient à ce résultat — en plus de la fixation d'un nombre élevé de députés composant les assemblées législatives — par la création de collèges électoraux de petites dimensions, même s'ils varient en fonction du système électoral adopté. Il s'ensuit que le député est fortement lié au collège à l'intérieur duquel se joue son destin politique, et souvent sa conduite politique fait prévaloir les intérêts du collège plutôt que ceux du pays.

Du reste, on ne peut oublier que, jusqu'à une époque récente, il aurait été impossible d'organiser différemment les élections, puisque, vu l'état du développement des transports et des communications, mener une campagne électorale sur des territoires très étendus était difficile et même parfois impossible.

Dans le modèle de l'État fédéral post-industriel, on voit disparaître ces deux contraintes. La nécessité de représenter directement au centre les intérêts des localités n'a plus de raison d'être. En effet, on traite directement et de manière autonome les problèmes des communautés locales, au niveau territorial où ils se posent ; d'autre part, dans la mesure où il faut les coordonner entre eux à l'intérieur d'aires territoriales plus larges, le système électoral « en cascade » suffit à garantir la continuité, aux différents niveaux du débat sur la définition des orientations de la programmation articulée. Par ailleurs, le bicaméralisme fédéral assigne à la Deuxième Chambre — à toutes les étapes — la fonction institutionnelle de représenter les intérêts des différentes aires territoriales à chaque niveau d'organisation. Par conséquent, c'est à la Première Chambre de chaque niveau qu'incombe le devoir spécifique d'identifier l'intérêt général d'une aire territoriale dont elle a la juridiction, et de le traduire en décisions à caractère législatif.

C'est pour cette raison que l'on peut affirmer que, dans un système fédéral post-industriel, les députés des Chambres basses, à chaque niveau, devraient être élus en collèges uniques (régional, national, continental, mondial), de manière à ce qu'ils ne soient pas contraints par la logique même de leur élection à faire prévaloir l'intérêt d'une partie du territoire au détriment de la totalité.

Par ailleurs, les raisons logistiques qui rendaient impossible, jusqu'à il y a une dizaine d'années, la généralisation du collège unique dans des zones territoriales de grande dimension, ont disparu. En effet, les progrès des moyens de transport et l'évolution des *mass-média* (surtout la diffusion des moyens télévisuels) ont d'ores et déjà transformé la nature des campagnes électorales. En outre, on ne doit pas oublier la nécessité qui est faite aux candidats par l'institution du collège unique et par le nombre restreint de députés à élire à tous les niveaux, de se confronter par l'intermédiaire des *mass-média* à de grandes masses d'électeurs pour obtenir un consensus : il y a là un obstacle qui ne peut être franchi que par des personnalités d'une forte envergure politique. Cela constituerait une solide garantie contre l'élection d'intrigants, de représentants des *lobbies*, de bureaucrates de parti, etc. qui peuplent de nos jours les parlements nationaux.

Force est de constater, en raison de la loi du nombre, la faiblesse de l'argument de la valeur démocratique du dialogue direct entre candidats et électeurs lorsqu'il s'agit d'une élection à un niveau gouvernemental sur un grand territoire. Mais, cet argument perd encore plus de sa valeur si l'on tente de le faire valoir dans le contexte de notre modèle d'État fédéral : en effet, dans ce modèle, l'articulation spécifique des intérêts locaux se réalise au niveau du quartier, du canton, de la région, etc. c'est-à-dire là où le contact direct entre les candidats et les électeurs est encore possible, tandis que, aux niveaux supérieurs, on ne définit que les grandes orientations qui constituent le moment de coordination des choix opérés à des niveaux inférieurs. En ce qui concerne ces orientations fondamentales, la volonté générale trouve une expression correcte non pas tant par le contact personnel entre un candidat et son électeur (ce qui se réalise toujours au prix d'une division de la volonté générale en de multiples volontés particulières qui s'opposent entre elles) que par un mécanisme électoral capable d'orienter l'attention du candidat vers les problèmes de la collectivité plutôt que vers ceux ne concernant que de petits groupes (il ne faut pas oublier cependant que les élections « en cascade » ont pour fonction spécifique d'éviter qu'apparaisse une opposition abstraite entre l'intérêt général et l'intérêt particulier, et qu'elles sont le mécanisme de formation de la volonté politique qui permet de donner une forme concrète à l'intérêt général, qu'il faut entendre alors

comme la synthèse des intérêts des parties qui composent le système politique dans son ensemble.

Il nous faut ajouter ici une dernière considération. Nous avons, dans ce qui précède, mis en évidence la nécessité de maintenir un lien constant entre la partie de la classe politique qui opère au plus haut niveau et celle qui au contraire agit à la base, là où sont le mieux perçus les besoins, et où la volonté générale prend racine. On pourrait donc penser que les petits collèges renforcent ce lien alors que le collège unique l'affaiblit. C'est tout le contraire qui est vrai. L'élargissement de l'orbite de l'État au cours de l'histoire, de la Cité-État grecque aux grands États continentaux de notre époque, témoigne clairement de l'interdépendance croissante des problèmes que la politique a pour tâche de résoudre, sans que pour autant ceux-ci cessent de se manifester sous la forme de besoins qui s'expriment au quotidien dans le cadre de chaque communauté locale. Cela explique que les niveaux les plus élevés d'auto-gouvernement ont pour tâche de créer des conditions de compatibilité sans lesquelles on ne pourrait résoudre les problèmes qui se manifestent à des niveaux inférieurs. Et cet objectif ne peut être atteint que si la classe politique qui opère aux niveaux les plus élevés se sent responsable vis-à-vis de l'électorat du cadre territorial tout entier où doit s'opérer la synthèse. Dans le cas contraire, si les représentants se font les interprètes des intérêts d'une seule fraction de cet ensemble territorial, la synthèse cède la place au compromis, la logique des rapports de force reprend le dessus et le problème de la poursuite de l'intérêt général passe au second plan.

Scrutin de liste et préférences

L'introduction, à tous les niveaux, du collège unique rend inévitable l'emploi du scrutin de liste et pose le problème des préférences.

Le premier point ne nécessite pas de plus larges approfondissements puisque les objections que l'on peut faire au scrutin de liste sont identiques à celles que l'on peut adresser au collège unique : or, nous avons déjà rejeté ces dernières dans le paragraphe précédent.

Il reste à débattre du problème des préférences. Chacun sait que le système préférentiel est une des principales causes de la corruption et du corporativisme du système politique. En outre, l'abolition des préférences — le scrutin de liste demeurant arrêté — a pour conséquence que les partis imposent aux électeurs des candidats choisis au sein des appareils, ce qui est ressenti à juste titre comme une violation de l'esprit du jeu démocratique.

En réalité, c'est leur caractère facultatif qui fait des préférences un facteur de dégénérescence de la vie politique, puisqu'il favorise la formation de clientèles et de camarillas ainsi que la prévarication

des intérêts corporatifs aux dépens de la volonté générale. On sait en effet que la majorité des électeurs n'exprime aucune préférence et favorise de la sorte la stratégie des groupes d'intérêts organisés, lesquels, par le regroupement des votes d'un nombre restreint d'électeurs, parviennent à imposer l'élection de leurs candidats.

On peut par conséquent résoudre le problème en rendant obligatoires les préférences par l'introduction d'une règle stipulant qu'un vote exprimé en faveur d'une liste ne trouve de validité que s'il est accordé à un nombre minimum de candidats figurant sur cette liste.

Ce mécanisme, lié à la logique du collège unique — qui de toute façon contraint les partis à présenter des candidats d'envergure, capables potentiellement de bénéficier d'un large consensus dans tous les secteurs géographiques et sociologiques de l'électorat du collège, permettrait de contribuer efficacement à la disparition de cette plaie que constitue le clientélisme.

La représentation au sein des Secondes Chambres

Comme on le sait, la fonction des Secondes Chambres dans les États fédéraux traditionnels est de représenter au sein du Parlement de la Fédération les intérêts des États membres. Les circonstances historiques qui virent la naissance des États-Unis d'Amérique (il s'agissait alors de vaincre la réticence des petits États qui craignaient de perdre, en renonçant à leur souveraineté, la liberté de faire valoir leur point de vue dans le cas où le principe de la représentation proportionnelle, appliqué par les deux Chambres fédérales, aurait aggravé leur situation de minorité négligeable par rapport aux États plus importants) furent telles que l'on appliqua le principe de la parité des représentations : ainsi, les petits États purent disposer d'un pouvoir proportionnellement plus important que celui qui leur revenait de droit en fonction de leur population.

Dans le modèle du fédéralisme post-industriel, il faut largement confirmer cette solution paritaire (même si, comme on le verra, on doit y apporter certaines atténuations et l'étendre bien sûr à tous les niveaux). Il convient une fois de plus de rappeler à ce propos que le modèle fédéraliste post-industriel répond avant tout à l'exigence d'une programmation articulée et que l'objectif principal de cette dernière est d'atteindre et de maintenir une organisation territoriale équilibrée.

Pour que ces deux objectifs soient atteints, il est nécessaire que les zones du territoire de la fédération qui, au moment de sa fondation, ont un statut de périphérie, c'est-à-dire celles qui sont menacées de dépeuplement, de sous-développement et de désertification, puissent faire entendre leur voix au même titre que les zones de même étendue territoriale, mais qui sont riches, fortement peuplées et sur-

équipées en services. Il est clair en effet que la proportionnalité de la représentation au sein des deux chambres, partout où se manifeste la polarisation entre centre et périphérie, en attribuant une plus grande force numérique, et par conséquent politique, aux zones privilégiées, tendrait à accentuer la poussée vers la polarisation et par suite à agir en sens contraire de l'objectif de fond de la programmation articulée.

Plus généralement, on peut affirmer que la proportionnalité de la représentation au sein de la Seconde Chambre nierait la spécificité même du fédéralisme en tant que tel, parce que ce qui distingue la programmation fédérale de la programmation centralisée, c'est justement cette capacité qu'a la première d'acheminer vers les régions défavorisées des ressources qui n'y afflueraient pas spontanément, grâce au pouvoir politique accru dont elles disposent dans le cadre de la structure institutionnelle fédérale. Au contraire, la logique de la tutelle des intérêts des régions économiquement hégémoniques est la même que celle qui se manifesterait spontanément dans une structure d'État de type unitaire. C'est pourquoi, donner aux différentes répartitions territoriales auxquelles correspondent des niveaux d'autogouvernement un poids politique proportionnel au nombre de leur population reviendrait à reproduire au sein de l'État fédéral le même type de déséquilibre : or, c'est justement pour dépasser ce type de déséquilibre que l'on pose l'hypothèse de la nécessité de la solution fédérale.

Mais que l'on y prenne garde, tout cela ne signifie pas que seules les régions périphériques et sous-développées tireraient des avantages de ce mécanisme institutionnel. En effet, les déséquilibres territoriaux nuisent autant aux régions pauvres qu'aux régions riches, qui doivent supporter les conséquences de la congestion, de la pollution, de la hausse des valeurs immobilières, du coût effroyablement élevé des services, etc. Cela signifie seulement que, puisque la logique spontanée de la polarisation territoriale est de s'accroître par elle-même, même à l'encontre des intérêts à moyen terme des régions les plus riches, elle ne peut être entravée que si l'on attribue un plus grand poids politique aux pôles les plus faibles.

Il semble donc que l'on puisse confirmer que dans le modèle du fédéralisme post-industriel le principe de la parité des représentations doit être garanti. Cette affirmation est cependant soumise à condition : à savoir qu'il est nécessaire que les limites territoriales des organes de gouvernement de même niveau soient de dimensions comparables. Et si, pour des raisons historiques, cela ne se produisait pas et que l'on se trouve en présence de régions peu étendues mais riches et fortement peuplées (c'est le cas de la Belgique, de la Hollande et du Luxembourg en Europe), la parité de la représentation aurait des conséquences opposées à celles qui sont recherchées, dans la mesure

où elle ne ferait que renforcer des régions déjà puissantes. Dans de tels cas, le principe de la parité devrait être atténué grâce à l'adoption de mécanismes de représentation pondérée, comme ceux que l'on applique actuellement au sein du Parlement européen. Il faut cependant retenir que, dans des cas de ce genre, les considérations qui avaient été faites par les pères de la Constitution américaine sont toujours valables : en conséquence, une certaine sur-représentation est à accorder de toute façon aux petits États à titre de garantie de leur indépendance et en compensation de leur renoncement à la souveraineté.

On ne peut clore le chapitre de la parité de la représentation au sein des Secondes Chambres fédérales sans examiner le problème de son apparente contradiction avec le principe *one man one vote*, qui représente un des piliers essentiels du système démocratique.

Il faut rappeler à ce propos que les institutions de la démocratie représentative remplissent deux fonctions essentielles, nettement distinctes entre elles ; une fonction de *gouvernement* — entendue au sens large — et une fonction de *garantie*. La seconde de ces fonctions était fondamentale dans la première phase de l'histoire des institutions démocratiques, lorsque la tâche du Parlement tendait à s'identifier avec la défense des droits des sujets contre le pouvoir arbitraire de la monarchie.

Le renforcement progressif de l'appareil parlementaire a modifié considérablement la situation, en faisant de l'exécutif une expression du Parlement. Cela a fait du Parlement une institution éminemment gouvernementale et a fondamentalement oblitéré la fonction de garantie de la représentation parlementaire au point de poser le problème — au centre du débat entre libéraux et démocrates au XIX^e siècle — de la protection des droits des citoyens contre l'arbitraire de la majorité.

Le bicaméralisme fédéral permet de rétablir la fonction de garantie de la représentation parlementaire, qui s'exerce comme protection des droits et des intérêts des niveaux inférieurs d'auto-gouvernement contre les possibles arbitraires de la majorité aux niveaux supérieurs (s'alignant en cela sur le rôle de la magistrature à laquelle revient aussi la tâche de protéger les droits des individus contre tout arbitraire du pouvoir politique). Et cette fonction est l'apanage des Secondes Chambres.

Cela implique bien évidemment que se réalise, entre les deux Chambres, une division des tâches qui reflète la diversité des intérêts que chacune d'elles représente. Aux Premières Chambres revient donc la tâche d'exercer l'initiative législative et celle d'exprimer et de contrôler démocratiquement l'exécutif, tandis qu'aux Secondes Cham-

bres on attribuera une tâche de réflexion et de contrôle en fonction des intérêts spécifiques des niveaux inférieurs d'auto-gouvernement et de protection de leurs droits ancrés dans la constitution.

Il convient de rappeler, à l'appui de ces considérations, que le modèle ne prévoit pas le bicaméralisme au niveau simple du quartier, dans lequel, par hypothèse, sans que cela comporte l'abolition de la représentation politique, les orientations de l'auto-gouvernement émergent spontanément du débat quotidien entre les citoyens, c'est-à-dire entre ceux-là mêmes qui subissent directement les conséquences des décisions qu'ils contribuent à prendre. C'est à ce niveau qui se rapproche le plus de la réalisation de l'idéal de Rousseau à propos de l'identification entre gouvernants et gouvernés — et justement par suite de cette unification totale que s'annule la distinction entre fonction de gouvernement (qui devient auto-gouvernement au sens le plus fort du terme) et fonction de garantie. Mais la distinction est de nouveau présente au niveau immédiatement supérieur (celui de la commune, ou du canton) et se reflète dans le dédoublement de la représentation.

Cela met en évidence les raisons qui servent de base aux différents mécanismes à travers lesquels la représentation doit se réaliser dans chacune des deux Chambres : tandis que le principe *one man one vote* doit être scrupuleusement appliqué dans les institutions représentatives investies de la fonction de gouvernement (puisqu'elle s'identifie avec le principe du gouvernement de la majorité, qui constitue l'essence même de la démocratie dans l'exercice de cette fonction), dans celles qui sont au contraire investies de la fonction de garantie (et doivent par là-même constituer la garantie du respect des limites à ne pas franchir dans l'action du gouvernement) le principe de l'égalité doit être appliqué par rapport aux niveaux d'auto-gouvernement dont les droits doivent être protégés, et c'est seulement à l'intérieur de chacun d'entre eux que — dans les limites de la fonction de gouvernement — le principe *one man one vote* prend sa pleine valeur.

Périodes et modes d'élection des Secondes Chambres

Dans l'expérience des États-Unis d'Amérique, l'évolution de la structure et de la fonction du Sénat a été telle qu'elle a oblitéré la spécificité du rôle de la Seconde Chambre comme lieu où la politique fédérale est rediscutée à la lumière des intérêts des États membres. Le Sénat est devenu de la sorte une espèce de doublon de la Chambre des Représentants. Le bicaméralisme américain a considérablement perdu de son caractère fédéral en raison de l'identité du mode d'élection des sénateurs et des représentants qui amoindrit d'une part le lien des premiers avec leur propre État et conserve, d'autre part, celui des seconds avec leur propre collège.

Dans notre modèle la différence fondamentale entre les deux chambres est garantie, au départ, par l'adoption du collège unique pour l'élection de la Première Chambre à tous les niveaux. Pourtant une seconde garantie pourrait venir de la *time table* des élections, dont le but spécifique, comme on l'a vu, est de faire émerger, tour à tour dans la campagne électorale, la nature spécifique des problèmes qui se posent à chacun des niveaux et leur lien avec ceux mis en avant durant les campagnes électorales des niveaux inférieurs. Dans cette perspective, il semble que le meilleur mode de sensibilisation des membres des Seondes Chambres à la problématique spécifique du niveau territorial qu'ils représentent soit celui de rendre simultanée leur élection et celle des membres de la Première Chambre du niveau immédiatement inférieur, de façon à ce que la campagne des deux élections se déroule sur les mêmes thèmes.

Il reste à faire quelques remarques en ce qui concerne le système électoral. Les arguments utilisés pour justifier la nécessité du Collège unique dans l'élection des Premières Chambres sont valables, *mutatis mutandis*, pour l'élection des Chambres hautes. La seule différence, du reste prévue, réside dans le fait que cette dernière doit se dérouler dans autant de collèges uniques qu'il existe de zones territoriales devant être représentées au niveau supérieur (par exemple, l'élection de la Deuxième Chambre au niveau continental se déroulera dans des collèges nationaux uniques, celle de la Seconde Chambre au niveau national dans des collèges régionaux uniques, etc.

En ce qui concerne, enfin, le système électoral au sens strict du terme, il semble raisonnable de recommander l'adoption du système du vote unique transférable, compte tenu du nombre restreint de représentants que chacun des niveaux doit envoyer au niveau supérieur et en prévision d'une plus grande flexibilité des formations politiques dans l'ère post-industrielle dans le cadre d'une structure fédérale articulée.

La fonction présidentielle et le pouvoir de dissolution des Chambres

Une dernière série de considérations s'impose en ce qui concerne la fonction présidentielle aux différents niveaux et le pouvoir de dissolution des Chambres.

Il est utile de rappeler, en avant-propos, une conclusion à laquelle on était arrivé ailleurs¹¹ et qui avait été donnée comme sous-entendue dans le paragraphe précédent : c'est-à-dire que si l'on se situe dans une perspective historique dans laquelle — une fois dépassée la division de la société en classes antagonistes et la division de

¹¹ Francesco Rossolillo, *op. cit.*

l'humanité en nations exclusives — la programmation articulée devient essentiellement la seule fonction de gouvernement, les rapports entre le législatif et l'exécutif ne peuvent que s'inspirer d'un modèle de type parlementaire, dans lequel le gouvernement aura besoin de la confiance du Parlement ou d'une de ses chambres pour entrer en fonction, et le Parlement, ou l'une de ses chambres, disposera à tout moment du pouvoir de faire tomber le gouvernement en exprimant un vote de défiance.

Un système de type parlementaire comporte comme corollaire, dans la tradition constitutionnelle des démocraties occidentales, l'existence d'une institution qui exerce la fonction présidentielle (Chef d'État) et qui ait entre tous les pouvoirs celui de décider de la dissolution des Chambres dans le cas où celles-ci se montreraient incapables d'exprimer une majorité de gouvernement.

Le problème se pose donc de savoir sous quelle forme un organe ayant des fonctions présidentielles sera compatible avec notre modèle, et si l'on peut attribuer à cet organe le pouvoir de décréter la dissolution du Parlement, ou de l'une de ses chambres.

Voyons d'abord le problème de la forme de l'organe ayant des fonctions présidentielles.

La première remarque qui s'impose est celle que, dans un système fédéral articulé en plusieurs niveaux de gouvernement, le problème ne se pose pas seulement au niveau général, mais aussi à tous les niveaux régionaux. Cette conclusion est imposée par l'exigence d'indépendance des différents niveaux de gouvernement, qui constitue l'une des caractéristiques essentielles de toute structure fédérale.

En ce qui concerne la composition de l'organe auquel il revient d'assurer la fonction présidentielle, on peut tirer des indications intéressantes de l'examen du projet de traité du Parlement européen (qui à ce sujet comme à d'autres, a adopté une proposition précise de la part de l'U.E.F.)¹². Dans le cas de l'Union européenne, la nature très différenciée de la société européenne dans tous ses aspects et la persistance de loyalismes nationaux (qui ne sont pas du tout incompatibles avec le degré élevé de consensus pour l'idée de l'unification politique de l'Europe existant dans l'opinion publique européenne) ont imposé, pour la présidence de la Communauté, l'adoption d'une solution collégiale. Cette fonction a donc été confiée, dans le projet de traité, au Conseil européen. Dans une perspective planétaire, dans laquelle la fin de toute contrainte extérieure de nature non juridique tendra à affaiblir la tendance spontanée vers la centralisation, il sem-

¹² U.E.F., *Propositions pour une solution dans la crise institutionnelle de la Communauté*, février 1982.

ble permis d'affirmer que la solution proposée pour l'Union européenne puisse être étendue à tous les niveaux (sauf naturellement le plus bas, pour lequel, d'ailleurs, on peut penser à diverses solutions). La fonction présidentielle serait ainsi confiée de ce fait pour chaque niveau de gouvernement, à un organe collégial composé par les chefs des exécutifs du niveau immédiatement inférieur.

Il s'agit maintenant de savoir si l'on doit attribuer à l'organe présidentiel collégial de chacun des niveaux de gouvernement le pouvoir de décréter la dissolution de la Chambre basse au cas où elle se montrerait incapable d'exprimer une majorité soutenant un gouvernement (le problème ne se pose pas pour la Chambre haute à laquelle, comme on l'a déjà vu, il ne revient pas, par définition, de contrôler l'exécutif).

Or, il est facile de constater que le pouvoir de la Présidence collégiale de dissoudre la Chambre basse est incompatible avec la fonction essentielle des élections « en cascade », qui implique que la succession dans le temps des élections à chacun des niveaux soit rigide-ment déterminée et ne puisse pas être altérée, comme ce serait le cas dans l'hypothèse de la dissolution de la Chambre basse d'un seul niveau de gouvernement.

Il est évident, par conséquent, que les rapports entre le législatif (en particulier la Chambre basse) et l'exécutif doivent être organisés selon un modèle permettant au système de fonctionner sans le remède extrême de la dissolution des Chambres.

Avant d'indiquer quels pourraient être les instruments institutionnels à mettre en place pour résoudre le problème, il convient de se rappeler que dans un système fédéral de dimension mondiale articulé à différents niveaux, la gravité d'une impasse institutionnelle temporaire concernant un seul niveau est nettement moindre que dans le cadre d'un État national. Dans ce dernier, en fait, une crise de gouvernement entraîne une paralysie globale, ou presque, du processus de décisions dans la sphère publique, y compris dans le domaine crucial de la politique étrangère. Au contraire, dans la première hypothèse la crise ne s'installerait que dans l'un des nombreux niveaux de gouvernement et par conséquent dans un secteur limité de la sphère publique quand bien même elle devrait s'étendre au niveau planétaire, elle n'en aurait pas pour autant plus de gravité puisque le niveau le plus élevé, une fois privé de la compétence de la gestion de la politique étrangère (et du monopole de la gestion de la monnaie) n'aurait pas, dans la vie des citoyens, plus d'importance que les niveaux inférieurs ; et il en aurait même beaucoup moins, puisqu'il ne serait pas compétent pour prendre des décisions ayant une incidence immédiate sur les intérêts concrets des citoyens.

Cela ne nous dispense pas, naturellement, de la nécessité de cher-

cher à mettre en évidence les mécanismes institutionnels propres à réduire au minimum la probabilité que, à tous les niveaux, on puisse arriver à une crise de gouvernement et si elle ne peut être évitée, à assurer qu'elle puisse être gérée de la façon la plus efficace et la moins traumatique possible.

En ce qui concerne le premier problème, l'institution qui apparaîtrait comme la plus naturellement apte à le résoudre est celle du vote de défiance constructif, introduit à la fin de la guerre par la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Elle n'est pourtant pas en mesure d'éviter l'impasse qui se crée lorsqu'une chambre fraîchement élue n'est pas en mesure d'exprimer une majorité de soutien à un gouvernement ou lorsque c'est ce même gouvernement qui présente sa démission.

Avec ces derniers cas, on peut arriver à la conclusion que la responsabilité de l'exercice du pouvoir exécutif, tant que la chambre n'est pas parvenue à former une majorité, devrait incomber à l'organe collégial qui assume la fonction présidentielle, complété par d'autres représentants des gouvernements inférieurs qui coopèrent avec les chefs des gouvernements respectifs. Elle apparaît en fait comme la seule instance qui réunisse en soi les exigences de la légitimation démocratique (même si celle-ci s'exprime à un autre niveau) ainsi que le lien structurel avec les orientations formulées par les niveaux de gouvernement d'ordre inférieur.

CHÔMAGE, MONNAIE ET POLITIQUE FISCALE AU SEIN DE LA C.E.E.

Le succès grandissant de l'ECU dans le secteur privé a donné naissance à un déluge de propositions tendant à étendre l'utilisation de la monnaie européenne parallèle et à en renforcer l'acceptation, grâce à une série d'améliorations techniques dans les circuits d'émission et de circulation.

Certaines de ces propositions ont déjà été accueillies et rapidement réalisées par le marché, ou bien ont fait l'objet de décisions communes de la part des pays membres, telles les dispositions approuvées courant avril, à Palerme, par les ministres des finances de la C.E.E. concernant l'utilisation de l'ECU dans les interventions inframarginales à l'intérieur du mécanisme d'échange communautaire, l'autorisation accordée aux banques centrales des pays tiers de posséder des ECU officiels à titre de réserves, la détermination des rémunérations des dépôts en ECU officiels par rapport aux taux d'intérêt du marché, en abandonnant le lien avec les taux d'escompte officiels moins intéressants que les précédents.

D'autres suggestions n'ont pas eu de suites immédiates mais n'en constituent pas moins un précieux matériel de réflexion, apte à donner naissance à de nouveaux progrès dans la voie de l'unification monétaire européenne : entre autres, sont particulièrement intéressants les projets tendant à favoriser l'extension de l'emploi des ECU d'émission publique, prémisses d'un rapprochement des deux utilisations de la monnaie européenne parallèle.

En fait, il apparaît évident que, passée avec succès la phase de l'acceptation de la nouvelle monnaie par le secteur privé pour parve-

nir à la création d'une monnaie européenne à part entière, il faudra résoudre deux problèmes cruciaux touchant des aspects à peine évoqués. Il s'agira, d'une part, non seulement de faire en sorte de rendre moins anarchique la création des ECU de source officielle, mais surtout de lier cette création à la politique de budget communautaire. Il faudra, d'autre part, dépasser l'actuelle dichotomie entre ECU officiels et ECU privés, parce qu'une monnaie à part entière ne peut donner le jour à deux circuits parallèles non reliés entre eux. Et l'on ne perdra pas de vue qu'un facteur de soudure entre les deux circuits peut être représenté par le budget de la C.E.E., puisque c'est à travers lui que les flux monétaires convergent vers l'ensemble des opérateurs communautaires.

A l'heure actuelle, le budget communautaire fait apparaître de manière fictive, en ECU, des flux de ressources en devises nationales provenant des différents pays à titre de financement, et qui y retournent sous la même forme à la suite des paiements. Si le budget comprenait des affectations non seulement exprimées en unités de compte mais effectives et redistribuées aux différents ayants-droit en ECU, ou bien en devise étrangère traduite en ECU, la dichotomie entre les deux circuits disparaîtrait.

Sur ces questions, J.-P. Planchou, député socialiste de Paris et directeur du Club République moderne, avance, dans un article paru dans le supplément économique du Monde du 15 janvier, une proposition intéressante ¹.

Afin de donner naissance à un « écu monétaire » susceptible de permettre une plus grande autonomie à l'espace européen, Planchou envisage, en plus de nombreuses autres mesures destinées à développer l'utilisation officielle et privée de l'ECU, le lancement par les gouvernements d'emprunts communs, simultanément souscrits et cotés sur tous les marchés, et aussi l'émission de Bons du Trésor libellés en ECU, dont le bénéfice devrait être réparti entre les États membres. Cette dernière indication, bien interprétée, est susceptible de donner lieu à d'importants développements sur la voie de l'intégration monétaire.

La proposition en question est à peine esquissée et appellerait de nombreuses précisions pour être pleinement évaluée. Par exemple, malgré la référence ambiguë aux emprunts émis simultanément par les différents gouvernements, il est implicite que l'émission des Bons du Trésor en ECU incomberait à une autorité communautaire qui, dans un deuxième temps, procéderait à la répartition entre les

¹ J.-P. Planchou, « Renforcer le SME en le rendant plus souple pour mieux résister au dollar », *Le Monde*, 15 janvier 1985.

pays membres des ressources obtenues, sur la base de critères non encore définis. Il est tout aussi probable que les ECU ainsi recueillis auraient la nature de devises extérieures chiffrées en monnaie européenne, sinon on ne voit pas la nécessité de proposer à nouveau une façon de procéder déjà utilisée en Italie où, depuis quelque temps déjà, le Trésor émet des certificats de crédits en unité de compte européenne et, en plus, la répartition des bénéfices entre les pays membres perdrait tout son sens.

Pourtant, si l'interprétation que nous en avons donnée correspond bien aux intentions de l'auteur, cette proposition, une fois réalisée, aurait le mérite d'ouvrir la voie à la création d'une forme intermédiaire de politique européenne de budget, laquelle serait dotée de confortables marges d'autonomie par rapport aux politiques nationales.

En attendant que mûrissent les conditions pour la naissance d'une politique de budget européen au vrai sens du terme, et donc susceptible, entre autres, de financer le déficit grâce à l'émission de monnaie européenne à part entière, la création de Bons du Trésor européens, à utiliser à des fins définies au niveau de la Communauté, constituerait sans aucun doute un pas en avant non négligeable par rapport à la situation actuelle, où l'on peut tout au plus envisager un embryon de politique fiscale européenne.

Plus intéressante encore est la proposition faite par l'économiste italien Ezio Tarantelli au sujet de l'émission d'un « ECU des chômeurs », pour lutter contre le chômage et relancer le développement économique au sein de la C.E.E., grâce à une action concertée entre les pays membres². Ezio Tarantelli a été tué, il y a peu, dans un attentat terroriste revendiqué par les Brigades Rouges ; il était connu en Italie et en Europe pour ses réflexions sur la possibilité de parvenir à une politique européenne des revenus (PER), comme prémisses à une relance de l'unification monétaire et au développement du processus d'intégration au sein de la C.E.E.

Selon Tarantelli, les syndicats des pays membres, réunis au sein d'une nouvelle Confédération européenne des Syndicats, devraient harmoniser chaque année les politiques salariales et celles du travail de façon à uniformiser les taux d'inflation et à stabiliser les taux de change entre les différentes monnaies européennes.

Ainsi serait réalisée une des conditions nécessaires à l'existence d'une monnaie communautaire, même s'il apparaît évident qu'avant qu'elle puisse effectivement circuler à l'intérieur de la Communauté,

² E. Tarantelli, « Loscudo dei disoccupati », *Politica ed Economia*, n. 2-1985 ; et « Come fabbricare lo scudo », *Politica ed Economia*, n. 3-1985.

il faudrait satisfaire à d'autres conditions, à commencer par le contrôle commun de l'expansion de la dépense publique dans les pays membres, qui est un autre facteur important pour expliquer l'écart entre les différentes tendances à l'inflation selon les pays.

Sur la base de cette structure théorique solide et stimulante, peu de temps avant sa disparition tragique, l'économiste italien a suggéré que la Communauté s'occupe d'émettre des ECU et de les distribuer par le biais du Fonds social aux pays membres, en proportion du nombre de chômeurs.

L'émission de ces ECU serait confiée au FECOM et les sommes rendues ainsi disponibles dans les différents pays seraient utilisées, grâce à des mesures différentes, pour améliorer les investissements productifs ou pour soutenir directement l'emploi.

Dans une série d'articles repris également par d'autres auteurs, cette proposition est explicitée en des termes qu'il n'est pas possible ici d'exposer à nouveau ou de commenter en détail. Je me borne à ajouter, pour qu'on en ait une idée moins vague, que l'ECU des chômeurs serait émis en contrepartie des monnaies nationales avec lesquelles les pays membres financent le budget communautaire. Il n'aurait, donc, ainsi aucun impact inflationniste, et en outre il permettrait d'alléger le poids de la balance des paiements dans les rapports intracommunautaires ; enfin son émission devrait permettre une réflexion commune au niveau C.E.E. de façon à pouvoir progressivement réduire le noyau dur du chômage dans un laps de temps raisonnable.

La création de l'ECU des chômeurs, ainsi que l'émission des Bons du Trésor européens proposée par Planchou répondent à deux exigences et soulèvent un problème.

En premier lieu, ces deux suggestions visent à créer un lien entre la politique monétaire et la politique fiscale de la Communauté, et à dépasser ainsi le stade embryonnaire dans lequel elles se trouvent. En ce sens, ces propositions répondent au besoin de forger des instruments efficaces au niveau communautaire, capables de gouverner l'économie européenne et de contrecarrer les tendances à la désagrégation toujours présentes. Ce qu'il faut aujourd'hui pour dépasser la situation d'immobilisme qui marque l'intégration communautaire, ce sont la relance de l'unification monétaire et une solide augmentation du budget communautaire. La première est nécessaire pour garantir la survie du marché intégré et pour faire avancer l'intégration, par rapport au degré déjà atteint, grâce aux immenses potentialités de l'intégration jamais encore exploitées. Quant à la seconde, elle est indispensable pour assurer la convergence des économies des pays membres en réduisant les déséquilibres entre les zones centrales et les zones

périphériques de la Communauté. Comme l'a abondamment montré le rapport MacDougall³, un budget communautaire égal à 2-2,5 % du P.I.B. de la Communauté permettrait de réduire les rapports différentiels des revenus entre les régions d'Europe et de garantir l'atténuation des fluctuations conjoncturelles dans le cadre de la C.E.E. Sur la base des données publiées par ce rapport, dans le but d'un effet de redistribution du budget communautaire qui aujourd'hui encore peut être évalué comme étant très faible (1 à 1,5 %), l'augmentation des dépenses communautaires ou le transfert des dépenses du niveau national au niveau européen dans une proportion égale à 0,7 % du P.I.B. global de la Communauté pourrait réduire d'environ 10 % les inégalités de niveau de vie entre les pays membres. Par rapport à ces objectifs, bien des choses restent encore à faire si l'on considère que, malgré la prochaine augmentation de la part de T.V.A. affectée au budget communautaire, le poids de celle-ci sur le P.I.B. communautaire resterait inférieur à 1,5 %. Au contraire, un programme de soutien à l'emploi semblable à celui que propose Tarantelli porterait à plus de 2 % une telle incidence, dépassant ainsi le seuil critique qu'indique le rapport MacDougall.

Les propositions examinées dans ce document répondent à un second besoin : celui de relancer rapidement la demande parmi les pays membres afin de ramener les taux actuels de chômage en Europe dans des limites moins dramatiques. Une génération entière risque de rester exclue du marché du travail de façon permanente si les pays communautaires ne décident pas de remettre au premier rang de leurs déterminations de choix collectif la sauvegarde de l'emploi. Certes, une politique keynésienne de l'emploi, après la crise manifeste du Welfare State, n'est pas suffisante. Il sera nécessaire d'avoir recours à des instruments de politique active dans ce domaine, tels que la transformation du Fonds social en une Agence du travail européen reliée à un réseau d'agences régionales qui auront pour fonction de fournir des emplois de dernier recours. Mais en attendant, sans une reprise des taux de croissance à des rythmes supérieurs à ceux que l'on connaît actuellement, soit 2 à 2,5 %, il est difficile de penser à une résorption du chômage dans des délais raisonnables. Mais gardons à l'esprit que, après les expériences passées de mouvements de réflexion isolés, bloqués au bout de quelques mois par le frein de la balance des paiements, la relance dont l'Europe a besoin ne pourra être réalisée que sous la forme d'une concertation s'il est vrai que, comme le montre le rapport Albert-Ball⁴, l'effet multiplicateur de l'efficacité

³ Commission des C.E., *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne* (Rapport MacDougall), Bruxelles, 1977.

⁴ M. Albert, *Un pari pour l'Europe*, Seuil, Paris, 1983.

Enfin, et nous l'avons déjà dit, ces deux propositions soulèvent un problème. Quelles sont les conditions préalables de caractère institutionnel qui permettent les progrès nécessaires en matière de politique monétaire et de politique fiscale européenne qui découleraient de leur réalisation ?

Rappelons-nous que l'expérience historique nous enseigne que la naissance des monnaies a souvent précédé l'apparition de la Banque centrale chargée d'en régler l'émission et la circulation. C'est là par exemple la thèse de Triffin.

Je doute que cette confiance dans les mécanismes spontanés de marché soit aujourd'hui justifiée. Dans tous les cas, il faudrait clarifier quel est le point à partir duquel on voit se réaliser le parallèle entre l'efficacité de l'instrument et l'autonomie du centre de politique économique chargé de le gérer.

Dans un monde complexe et articulé comme le nôtre, et en présence d'une structure institutionnelle fortement déséquilibrée en faveur des pays membres, la relance de l'intégration monétaire et le renforcement du budget de la C.E.E. nécessitent des réformes appropriées des institutions communautaires. Dans le premier cas, c'est le passage à la deuxième étape du S.M.E. avec la création du Fonds monétaire européen ; dans le deuxième cas, c'est le passage de la C.E.E. à l'Union européenne avec pour effet le renforcement de l'autorité chargée du budget, le Parlement, et de l'organe chargé de conduire la politique fiscale de l'Union, la Commission, transformée en un véritable gouvernement européen.

Franco Praussello

SPAAK II OU SCHUMAN II ? LES IMPLICATIONS DE L'ARTICLE 82 DU PROJET DE TRAITÉ D'UNION EUROPÉENNE

On entend de plus en plus de voix soutenir qu'un progrès en direction de l'Union européenne ne pourra être réalisé que si les pays qui désirent aller vers une telle union vont de l'avant et qu'ils le font par eux-mêmes sans être continuellement bloqués par une minorité. Cette idée — à laquelle certains gouvernements¹ et parlements

¹ Voir par exemple le discours du président Mitterrand au Parlement européen, le 24 mai 84.

nationaux² ont suggéré qu'ils étaient favorables, et qui est peut-être implicite dans le fait que le Comité « Dooge » (« Spaak II ») ait délibérément adopté son rapport à la majorité — a initialement été mise en avant par le Parlement européen. Dans son projet de Traité établissant l'Union européenne³, le Parlement envisage dans l'article 82 — l'un de ses articles les plus controversés, mais aussi une clé possible de son succès — la possibilité que l'Union puisse être établie, si nécessaire, sans la participation de tous les États membres de la Communauté européenne. Pourquoi le Parlement européen a-t-il été conduit à mettre en avant une telle option ? Qu'en est-il au plan juridique ? Quelles sont ses perspectives ?

Le Parlement a mis en avant la possibilité d'adopter le Traité sans l'adhésion de tous les États membres car il avait acquis la conviction que si une telle possibilité n'était pas sur la table, son projet de Traité aurait peu de chance de progresser. Au fil des années, le Parlement européen a vu de nombreuses propositions de réforme institutionnelle bénéficiant d'un large soutien, bloquées par un ou deux États membres seulement. Pendant la préparation du projet de Traité, le Parlement avait suivi les discussions du Conseil sur les propositions Genscher-Colombo, au cours desquelles quelques États membres bloquèrent constamment toute une série de propositions constructives bien que modérées⁴. Il était conscient qu'il y avait peu d'espoir que certains États acceptent le projet de Traité, excepté, peut-être, s'ils étaient confrontés à l'éventualité d'être laissés à l'écart par la majorité des États allant de l'avant sans eux. Quelques membres avaient à l'esprit le précédent de la déclaration Schuman de 1950 proposant d'aller de l'avant avec les États membres du Conseil de l'Europe qui seraient d'accord pour aller plus loin dans la voie de l'intégration : six parmi les douze États membres d'alors y consentirent — quelques autres suivirent plus tard. La Communauté européenne, telle que nous la connaissons, n'aurait jamais vu le jour si les Six avaient attendu l'accord des autres. Cette fois, le Parlement européen a défini une « masse critique » qui constituerait le nombre minimum d'États nécessaire pour aller de l'avant : l'article 82 fait référence à « une majorité des États membres des Communautés dont la population forme les deux tiers de la population globale des Communautés ».

De tels arguments peuvent être politiquement séduisants, mais les implications juridiques d'un tel processus de passage de la Communauté à l'Union sont quelque peu différentes de celles de la créa-

² Voir par exemple la résolution du Sénat italien du 10 mai 84, compte rendu de la 110^e séance publique, p. 11 à 40.

³ *Journal officiel* (1984), C 77, p. 33.

⁴ Pour un exposé de cette procédure, voir Joseph Weiler dans le *Journal of European integration*, n° 2 et 3 (1983), p. 129.

tion du Traité de la CECA, il y a trente ans. A la différence du cas précédent, l'Union absorberait les affaires de la Communauté et les administrerait au travers de ses propres institutions. Une telle démarche serait-elle possible ?

Le premier obstacle potentiel réside dans le fait que les Communautés disposent de leurs propres procédures de révision, inscrites dans l'article 236 du Traité instituant la C.E.E. et dans ceux qui lui correspondent dans les Traités de la CECA et de l'Euratom⁵, qui prévoient seulement un rôle mineur pour le Parlement européen (rôle consultatif et certainement pas d'initiative), une décision unanime du Conseil et la ratification par tous les États membres. Il est clair qu'une telle procédure ferait obstacle à la stratégie du Parlement européen. Mais une fraction importante du monde juridique maintient que les traités ne peuvent être amendés autrement que par ces procédures. Kapteyn et VerLoren van Themaat disent : « Il apparaît tout à fait contestable que la confiance en une règle universellement reconnue du droit international, d'après laquelle, nonobstant les procédures prescrites, un Traité peut toujours être annulé par un traité postérieur, s'applique aussi à des traités introduisant un nouvel ordre juridique limitant la souveraineté des États membres et contraignant pour eux comme pour leurs nationaux »⁶. En se référant à la jurisprudence de la Cour européenne de justice pour le cas *Costa contre Enel*⁷ — dans lequel la Cour décida que les États membres avaient partiellement limité leur souveraineté et transféré du pouvoir à la Communauté, créant ainsi un cadre juridique les liant au même titre que leurs nationaux — ils soutiennent qu'une révision des traités ne peut avoir lieu sans respecter la procédure qui y est fixée, procédure qui inclut les institutions auxquelles les États membres ont délégué certains de leurs pouvoirs. Cette vision des choses est répandue⁸ mais pas unanimement partagée : Davidson, Freestone et Lodge⁹ soutiennent que dans la réalité politique et juridique les États membres restent maîtres de la Communauté et qu'ils sont donc libres de se mettre d'accord sur de nouveaux traités sans suivre la procédure communautaire. Mais, dans la pratique, bien que des amendements aux traités

⁵ Article 96 du traité de la CECA et article 204 du traité de l'Euratom.

⁶ Kapteyn et VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1973, p. 37 et 38.

⁷ Cas 6/64, *Costa v. ENEL* (1964), E.C.R. 585.

⁸ Voir aussi, par exemple, Schwarze « Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen » dans *Europarecht* 1, 1983, p. 1 ; Schermers dans *International Institutional Law*, 2^e éd., 1982, chap. 8 et Lesguillons dans *l'Application d'un traité-fondation : le traité instituant la C.E.E.*, 1968.

⁹ Lodge, Freestone et Davidson, dans *European Law Review*, vol. 9, n° 6, décembre 1984, p. 387 à 400.

aient été faits dans le passé¹⁰ sans que cette procédure soit suivie, les controverses qui s'ensuivirent font partie des raisons qui ont assuré que les révisions ultérieures¹¹ furent effectuées en conformité avec elle. De plus, le Parlement lui-même a soutenu l'usage des procédures de révision pour préserver l'acquis communautaire de l'érosion de la part des États membres et pour y impliquer les institutions communautaires.

Comment alors le Parlement a-t-il justifié de proposer un nouveau traité qui ne suivrait pas ces procédures de révision ? Son argumentation était simple et claire : le projet de Traité, bien qu'il contienne un article (l'article 7) dans lequel il reprend l'acquis communautaire et par là admette implicitement que l'Union devra succéder à la Communauté, n'est pas une révision mais un nouveau traité, dont la portée est beaucoup plus large et qui ne peut, en aucune manière, être comparé avec de simples amendements aux traités existants. Le professeur Jacqué, l'un des quatre juristes ayant assisté le Parlement dans la rédaction du projet, écrivait : « La procédure de révision trouve à s'appliquer lorsque l'on se situe dans le cadre du système ancien que l'on envisage de réformer. Elle ne joue plus lorsqu'il s'agit de constituer des institutions dotées de compétences nouvelles et possédant une personnalité juridique différente »¹². En effet, le Traité de la C.E.E. a été créé sans référence à l'article sur la révision du Traité de la CECA et, quand l'assemblée ad hoc s'engagea dans la préparation de la Communauté politique et, plus tard, lorsque les États membres étudièrent le plan Fouchet, il ne fut pas fait référence aux procédures de révision des traités existants. Il était correct que le Parlement n'évoque pas ces procédures.

Du point de vue du Parlement, esquiver l'article 236 et tracer une proposition politique claire avait aussi l'avantage d'éviter qu'un nouveau traité ne soit préparé en première instance par les fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, qu'il considérerait comme les gardiens de la souveraineté nationale et les plus intéressés au maintien du statu quo¹³.

Le non-usage des procédures de révision des traités existants ne constitue pas ainsi un obstacle à la stratégie du Parlement¹⁴. Un

¹⁰ Par exemple, l'amendement au traité de la CECA pour la prise en compte du Traité sur la Sarre (1956).

¹¹ Par exemple, en 1970 et 1975, les Traités amendant certaines dispositions budgétaires et financières des Traités.

¹² Jacqué : « Le Traité d'Union européenne et les Traités communautaires », *Crocodile*, n° 11, juin 1983, p. 8.

¹³ Voir la documentation du Parlement européen, doc. 1-575/83/B.

¹⁴ Cela ne préjuge pas non plus la position du Parlement sur le fait que ces pro-

nouveau traité peut être signé et ratifié sans suivre les procédures de révision des traités existants. Mais cela signifie-t-il qu'un tel traité pourrait être signé par un certain nombre des États membres de la Communauté, mais non par tous ?

L'argumentation est ici plus complexe. Cela dépend pour une large part de l'attitude adoptée par les États non désireux de rejoindre l'Union. Le scénario le plus simple du point de vue juridique serait celui où les États non contractants accepteraient la création de l'Union¹⁵, peut-être en sauvegardant leurs intérêts au moyen d'une forme quelconque d'accord d'association avec elle. Dans ce cas, il n'y aurait pas d'obstacle sur la voie permettant l'abrogation des traités de la Communauté par un accord unanime de tous leurs signataires, conformément à la législation internationale¹⁶, et l'Union succéderait alors aux Communautés.

Si un ou plusieurs des États non contractants n'est pas désireux de dissoudre les Communautés, la situation est alors plus complexe. Ils pourraient soutenir que les États de l'Union ont manqué à leurs devoirs envers eux comme convenu dans les traités de la Communauté et que le Traité d'Union est illégal et non valide. Haraszti¹⁷ a mis en avant qu'un traité « incompatible sur le fond » avec un traité antérieur « équivaudrait à une violation du droit international » et serait pour cette raison nul au titre de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Comme Davidson, Freestone et Lodge l'ont souligné¹⁸, peu nombreux sont ceux qui soutiennent cette thèse. En effet, aussi bien Schwartz¹⁹ que l'ancien avocat général de la Cour européenne, Catalano, ont soutenu qu'en fait c'était tout le contraire. Étant donné que le préambule du Traité de la C.E.E. déclare que les parties contractantes sont « déterminées à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » et qu'il existe des dispositions similaires dans le préambule du Traité de la CECA, vu que ces traités ne fournissent que des moyens insuffisants pour atteindre le but convenu, « le comportement des États qui l'ont créé est dès lors parfaitement légitime parce qu'il est l'expression de la mise en œuvre de l'obligation originale à laquelle ils ont souscrit et qu'ils ont acceptée. Dans cet ordre d'idées, on pourrait même douter du

cédures devraient être suivies dans le cas d'amendements aux traités existants plutôt que dans le cas de l'adoption d'un nouveau traité.

¹⁵ De même qu'en 1960 tous les pays de l'O.E.C.E. acceptèrent son remplacement par l'O.C.D.E., bien que tous ses membres n'y accédèrent pas.

¹⁶ Article 54 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités.

¹⁷ Haraszti, *Some Fundamental Problems of the Law of Treaties* (1973), cité dans Lodge, Freestone et Davidson, *op. cit.* note 9, p. 347.

¹⁸ *Op. cit.*, note 9, p. 397.

¹⁹ Schwarze dans le *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1985.

*bon accomplissement de l'obligation précitée par les États qui n'accepteraient pas le nouveau Traité d'Union parce que, par leur comportement, ils tendraient à empêcher l'accomplissement de l'objectif qu'ils s'étaient engagés à poursuivre »*²⁰.

Un tel argument est évidemment séduisant pour les partisans du Traité et des arguments similaires avaient été utilisés lorsque les États-Unis d'Amérique se constituèrent sans que soient suivies les procédures de révision prévues dans les articles de la Confédération et avant qu'il ne soit clair que tous les États y adhèreraient. Il en fut de même pour le projet de la constitution suisse après la guerre du Sonderbund. Dans les deux cas, de nouvelles entités juridiques furent créées avec succès et reconnues comme remplaçant les entités précédentes qui ne furent jamais formellement dissoutes. Néanmoins, comme l'annuaire du droit européen l'a commenté²¹, « un tel argument semble plus appartenir au domaine de la politique qu'à celui du droit ». Ce qui est certain, cependant, c'est qu'il y a de la place pour une large discussion juridique, mais il est improbable que cela puisse faire obstacle aux États déterminés à établir l'Union. Le maximum sur quoi les États non contractants pourraient insister serait le maintien de la Communauté à côté de l'Union, en essayant de restreindre les responsabilités de l'Union à des domaines dans lesquels la Communauté n'intervient pas ou que la Communauté accepterait de lui transférer. Une telle situation entraînerait de nombreuses difficultés politiques, pratiques et juridiques. On aurait une coûteuse duplication institutionnelle avec le Parlement, le Conseil, la Commission et la Cour de la Communauté existant aux côtés de ceux de l'Union. Il y aurait des querelles constantes sur les responsabilités de chacune des structures, de nombreuses questions étant traitées par les deux. Les États de l'Union agiraient probablement comme un groupe cohérent à l'intérieur de la Communauté. Ils pourraient même réduire au minimum son importance en réduisant son budget à son niveau le plus bas et en refusant de développer toute nouvelle politique. Ils pourraient même simplement choisir de sortir de la Communauté quelle que soit la légalité d'une telle démarche. Dans tous les cas, on voit difficilement quel avantage les États non contractants auraient à long terme à insister sur le maintien de la Communauté à côté de l'Union. Les difficultés inhérentes à une telle situation seraient prohibitives pour tous et spécialement pour eux. Il est beaucoup plus probable qu'ils

²⁰ Catalano « Le Traité d'Union européenne : légitimité juridique et institutionnelle », dans *Crocodile*, n° 11, juin 1983, p. 4 et 5.

²¹ D. Nickel et R. Corbett, « The Draft Treaty establishing European Union », dans *Yearbook of European Law*, Clarendon Press, Oxford, 1985, p. 92.

*préfèreraient négocier un accord d'association accepté à l'unanimité avec l'Union en préservant peut-être des acquis communautaires tels que la libre circulation ou la participation aux projets de recherche. Il y a aussi la possibilité qu'ils reviennent sur leurs réserves et qu'ils finissent par rejoindre l'Union : à vrai dire, c'est ce que le Parlement espère qu'il arriverait en fin de compte*²².

La stratégie qui permettrait que l'Union soit créée sans la totalité des États membres de la Communauté n'est pas destinée à exclure qui que ce soit mais à empêcher une minorité de faire obstacle au désir de la majorité d'établir l'Union européenne. Le succès de cette stratégie ne dépendra pas, comme c'est l'habitude dans les affaires de la Communauté, des compromis avec les plus récalcitrants, mais de la détermination de la majorité. L'analogie historique qui convient n'est pas Spaak en 1956 mais Schuman en 1950.

Richard Corbett

LES PROCESSUS D'INTÉGRATION EN AMÉRIQUE LATINE

En Amérique latine aussi, lors de la création des États nationaux, tout comme dans l'Europe de la Révolution française, s'est posé le problème de leur unité ; et même si cette idée ne pouvait avoir aucune possibilité immédiate de réalisation, elle anticipait néanmoins, au niveau symbolique, sur l'avenir. En 1815, Simón Bolívar écrivait : « C'est une idée grandiose que de tendre à former de tout le Nouveau-Monde une seule nation avec un seul lien unissant ses différentes parties entre elles et avec le tout. Puisqu'il a déjà une même origine, une même langue, les mêmes coutumes et la même religion, le Nouveau-Monde devrait, par conséquent, avoir un gouvernement unique qui confédère les différents États qui se constitueront »¹ ; et bien que nous sommes encore bien loin de cet objectif, nous pouvons désormais observer les premiers signes d'un processus initial d'unification.

A l'origine de tout cela il y a le développement croissant, au niveau de la planète, de l'intégration supranationale des comporte-

²² Voir la résolution adoptée le 17.04.85 lors de la délibération du Conseil européen sur l'Union européenne (Croux report), Doc. A 2-17/85.

¹ Simón Bolívar, *Lettre de la Jamaïque*, 6 septembre 1815.

ments humains dans les domaines de l'économie, de l'information, etc. ; et, au niveau strictement politique, la naissance du système mondial des États caractérisé (dans la phase actuelle) par le bipolarisme U.S.A.-U.R.S.S. Dans ce contexte, la suprématie des U.S.A. et de l'U.R.S.S., et ses conséquences sur tous les pays du globe, ont poussé les pays latino-américains à chercher à s'émanciper de la tutelle des États-Unis et à se rapprocher de ce qu'on appelle le tiers-monde, ainsi que de l'Europe.

On redécouvre des valeurs communes, des intérêts communs, on perçoit avec le Libertador un destin commun et l'on observe l'Europe pour créer un courant tendant à l'intégration d'abord régionale, puis subrégionale, qui provoque un dialogue plus soutenu et plus serré entre les républiques et qui permette non seulement de mesurer les difficultés de l'entreprise, la dose considérable de volonté politique requise, la nécessité impérieuse de se libérer de vieilles formes mentales et d'affronter les problèmes avec des yeux neufs, mais aussi de comprendre que — pour chaque pays ou chaque groupe de pays — le moment est arrivé d'assumer ses propres responsabilités aussi au niveau régional et de s'exprimer avec une certaine harmonie.

La guerre des Malouines ainsi que la crise qui règne en Amérique centrale sont, à cet égard, révélatrices d'une nette évolution. L'évolution est manifeste mais non déterminante dans le cas des Malouines. Le conflit éclate à cause de l'action des militaires argentins très probablement poussés par une situation intérieure que les républiques démocratiques latino-américaines n'acceptaient ni n'approuvaient. Pendant cet épisode l'élan de solidarité envers l'Argentine est d'abord limité, mais postérieurement il s'accroît par suite de l'intervention anglaise ; une fibre latino-américaine qui semblait assoupie commence à vibrer.

Pour l'Amérique centrale le problème est différent. Les cinq pays de la région² ont beaucoup de difficultés à tolérer l'augmentation des prix du pétrole, qui met en péril leur économie et compromet leur développement. Le Mexique et le Vénézuéla, leurs voisins producteurs de brut, décident de réduire la facture pétrolière en mettant de côté de l'argent qui servira à financer des projets de développement élaborés par les pays bénéficiaires eux-mêmes³. Par la suite, les mêmes Mexique et Vénézuéla s'unissent avec le Canada et les États-Unis pour actualiser un programme intégré d'aides aux pays des Caraïbes ; la Colombie y adhérera le 15 mars 1982 au moment de la signature du document à New York.

² Costa Rica, Guatémala, Honduras, Nicaragua et Salvador.

³ Sur la base de l'accord signé à San José, Costa Rica, le 3 août 1980.

Un élan de solidarité avait été perçu en direction de la révolution sandiniste en lutte contre la dictature des Somoza, et l'activité diplomatique des pays du Groupe andin⁴ et d'autres pays du continent avait certainement contribué à faciliter la transition vers la liberté. Dans un deuxième temps, le Mexique et le Vénézuéla accordent les « oil facilities » dont il a été question plus haut et prennent ainsi, avec la Colombie, le Canada et les États-Unis, une initiative de type panaméricain. Mais la situation en Amérique centrale, où des régimes politiques différents cohabitent difficilement, se dégrade de jour en jour et les pays limitrophes prennent conscience de leurs responsabilités régionales. Ils décident d'agir non plus dans le contexte panaméricain mais d'insérer leur action dans un cadre purement latino-américain. C'est ainsi que naît entre la Colombie, le Mexique, le Panama et le Vénézuéla le groupe de Contadora⁵ qui, avec des hauts et des bas mais toujours avec une admirable persévérance, tente de dépasser les divisions existant entre les pays d'Amérique centrale pour obtenir la réduction des armements et la limitation de la présence des « conseillers » étrangers à la région, la reprise des échanges commerciaux, et, à plus long terme, le redémarrage des efforts déployés en vue d'une coopération dans les différents secteurs de l'économie et de l'industrie.

Le groupe de Contadora constitue sans nul doute la première tentative concertée organisée et soutenue d'aide entre les pays voisins pour retrouver le chemin de la paix dans le continent sud-américain. Il a d'ailleurs bénéficié, dès sa création, de l'appui de la Communauté européenne. En élargissant l'horizon géographique au sud de l'isthme de Panama, nous assistons à d'autres mouvements de solidarité. Au sein du groupe andin, la Colombie et le Vénézuéla unissent leurs efforts pour favoriser le retour de la démocratie en Équateur, au Pérou et en Bolivie, qui organisent des élections libres en 1979, 1980 et 1982. Et dans cette même Amérique où la présence de certaines dictatures avait entraîné ou du moins favorisé la prolifération d'autres dictatures, l'avènement de la démocratie dans les trois pays andins a comme effet un souffle de liberté qui ranime le culte des valeurs démocratiques, enflamme les peuples et permet le retour de la liberté en Argentine, en Uruguay et la restitution du pouvoir aux civils au Brésil. Le Chili et le Paraguay demeurent les seuls chefs militaires en 1985 et les dictateurs réalisent désormais que leur temps est compté.

Tout comme l'aube du XIX^e siècle annonçait la naissance des républiques latino-américaines, le crépuscule du XX^e représente pour

⁴ Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Vénézuéla.

⁵ Du nom d'une petite île panaméenne où les représentants des quatre pays se réunissent la première fois.

elles la redécouverte de la liberté après de longues parenthèses d'obscurantisme dictatorial. Naturellement, hélas, les effets conjugués de la gestion des militaires et de la conjoncture internationale aboutissent au fait que les économies de tous ces pays se trouvent dans des conditions critiques et que les colosses du continent sud-américain, l'Argentine, le Brésil et le Mexique, ainsi que le Venezuela, ont une dette publique de plusieurs dizaines de milliards de dollars en dépit de leurs exceptionnelles richesses naturelles. Et voici que dans la ville colombienne de Carthagène un groupe de représentants de pays débiteurs d'Amérique latine est créé pour ouvrir un dialogue avec les pays créditeurs.

Le dialogue trouve d'autres structures aussi, entre l'Amérique latine et l'Europe : un accord de coopération régionale est signé entre la Communauté et le groupe andin, tandis qu'il en est d'autres avec le Brésil et le Mexique et qu'un autre encore est en préparation entre la Communauté et l'Amérique centrale à la suite de la réunion ministérielle qui s'est tenue à San José de Costa Rica les 28 et 29 septembre 1984⁶.

En cette fin de siècle et de millénaire, l'Amérique latine redécouvre la liberté, se tourne vers la démocratie qu'avaient voulue ses pères fondateurs et s'aperçoit plus que jamais que ses combattants de la liberté allaient d'un pays à l'autre afin de mettre leurs épées au service de cet idéal. Le bicentenaire de la naissance de Bolívar a été solennellement célébré le 22 juillet au cours d'une émouvante séance du Parlement andin, dans l'hémicycle du Sénat vénézuélien. La pensée et l'œuvre du Libertador sont tout à fait d'actualité et doivent servir de stimulant pour l'indispensable mouvement dirigé vers une organisation plus cohérente et plus efficace du continent latino-américain. Pourtant, comment faire pour dépasser les poussées nationalistes, effacer les séquelles des conflits passés et prévenir les dangers récurrents de revendications territoriales le long des frontières ? Comme nous l'avons rappelé, l'Amérique latine a regardé en direction de l'Europe et a suivi avec enthousiasme la création et les développements des trois Communautés européennes, la fusion de leurs exécutifs, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, la consolidation de la coopération politique entre les États membres en dehors des secteurs couverts par les traités, les élargissements successifs et les efforts visant à une union politique.

Les petits et moyens pays de l'Amérique latine ont choisi la même

voie d'intégration subrégionale, spécialement après une tentative malheureuse parce que trop ambitieuse au niveau régional du continent. Au cours des cinq premières années d'activité du Marché commun centre-américain, certains résultats ont été obtenus au niveau économique, mais, depuis, les comités à niveau élevé constitués pour la relance, l'amélioration, la restructuration du Traité général d'intégration se succèdent sans résultat positif, ce qui n'est vraiment pas surprenant vu la situation politique de la région. Sur le territoire andin, les plus grands résultats se notent au niveau politique, surtout après le départ du Chili⁷, l'adhésion du Venezuela et la relance décisive de 1979. Pourtant, ces cinq pays, confrontés aux phénomènes bien connus de récession, d'inflation et de chômage, ne sont pas parvenus à dépasser leurs réflexes purement nationalistes et à mettre sur pied une action commune, dans le but de créer une aire digne de ce nom qui permette à de nouvelles industries, rationnelles et rentables, de s'implanter et de se développer en profitant d'un marché unifié.

Il n'échappe pourtant pas à ces pays andins, pas plus qu'il n'échappe aux Américains du Centre, ni à l'Argentine, au Mexique et au petit Uruguay, que tout effort solitaire est vain et que le maintien de foyers de tensions a pour unique et peu glorieux résultat celui de consacrer des sommes énormes à l'achat d'armes de plus en plus sophistiquées et meurtrières, après avoir détourné ces fonds de leur destination naturelle qui est la création d'emplois et de la prospérité. Seul le Brésil, qui représente presque un continent à lui tout seul, pourrait se permettre de retarder des échéances là où, pour les autres, avec peut-être une intensité modulée, le sable glisse rapidement dans le sablier.

L'Amérique latine a une place à occuper dans le monde de l'an 2000, qui très vraisemblablement ne connaîtra pas d'États isolés mais, au contraire, des groupes régionaux d'États, organisés selon différentes formules voulues par les intéressés eux-mêmes, mais en mesure d'exprimer et de négocier d'une seule voix, ou pour le moins en parfaite harmonie. Les premiers pas ont déjà été accomplis, du moins sur le papier, et sur la mosaïque du continent se délimite, à côté des trois grands pays, une aire centrale occupée par les cinq États d'Amérique centrale et peut-être le Panama, et une zone andine élargie au Chili, lorsqu'il retrouvera sa liberté.

Le Nouveau-Monde a probablement compris que la République des Républiques rêvée par Bolívar ne peut être construite avec un

⁶ Ont participé à cette réunion — convoquée et réclamée par les pays latino-américains — les cinq pays d'Amérique centrale, les quatre pays du groupe de Contadora, la C.E.E. et les deux pays candidats à l'adhésion, le Portugal et l'Espagne.

⁷ Le Chili, pays fondateur du groupe andin créé par l'accord de Carthagène en 1969, l'a quitté le 30 octobre 1976, après trois ans de querelles avec les autres pays membres à la suite du coup d'État militaire.

assemblage d'Etats aussi disparates que ceux que la carte géopolitique nous montre aujourd'hui. Sans perdre de vue l'objectif bolivarien, des étapes intermédiaires sont nécessaires pour faire en sorte que les équilibres atteints grâce à la naissance des nouvelles républiques soient progressivement remplacés par d'autres équilibres plus stables et plus durables. Dans cette perspective, tout ce qui jusqu'à ce jour a été fait apparaît cohérent et opportun. Il s'agit de ne pas s'arrêter en cours de route, et de poursuivre résolument sur le chemin commencé, en ne perdant pas de vue le troisième millénaire, en pleine conscience de la nouvelle structure que la société internationale est en train d'assumer.

Le retour généralisé à la démocratie et les incessantes tentatives d'intégration dont nous venons de parler sont à répertorier au chapitre des faits hautement positifs du XX^e siècle et réclament de la Communauté européenne toute forme d'aide et de coopération envisageables, à commencer par l'exemple concret de progrès décisifs sur la voie même d'une plus grande intégration qu'elle devra accomplir. Mais, au-delà de tout cela, s'impose aussi une révision profonde de l'attitude des partis démocratiques. Malgré leur internationalisme, ils continuent à penser et à agir selon le schéma du pouvoir national, confondant parfois la crise historique de l'État national avec la crise de ses formes contingentes, sans tenir compte du fait que les grands processus d'intégration régionale, et, en gestation, mondiale, constituent le seul terrain sur lequel il est possible soit de modifier la balance mondiale du pouvoir (au bénéfice de la liberté de tous les peuples), soit de développer la démocratie par l'affirmation de la démocratie internationale.

Armando Toledano Laredo

Les problèmes de la paix

JONATHAN SCHELL ET LE PROBLÈME DE L'ABOLITION DES ARMES NUCLÉAIRES

Selon un cliché rebattu, les intellectuels européens seraient fondamentalement des idéologues, enclins à raisonner en termes de catégories interprétatives générales, qui peuvent certes atteindre des degrés élevés d'abstraction de la pensée, mais qui, en définitive, se révèlent inaptes à se traduire en propositions concrètes, en objectifs immédiats d'action politique. Toujours selon le même cliché, les intellectuels américains, au contraire, seraient fondamentalement pragmatiques, plus enclins à délimiter un problème, à l'isoler de son contexte général pour lui trouver rapidement une solution satisfaisante, quand bien même elle ne serait pas parfaite : à une solution générale mais abstraite, ils préféreraient quelque chose de provisoire mais de concret.

Jonathan Schell est un intellectuel dont la ligne de pensée oscille constamment entre ces deux modèles. Il sait se montrer « européen » quand il s'agit de définir le cadre général des problèmes et de les traiter ; il sait être « américain » quand il indique ce qui lui semble être dès à présent la seule voie à suivre. Naturellement, il n'est pas dit qu'en lui ces deux modèles réussissent toujours à fusionner : sans doute telle n'est pas, ou telle n'est pas encore, la réalité. Cependant, il est indubitable que la présence, alternée et discontinue, de ces deux « styles » différents est déjà en soi extrêmement louable, ne serait-ce que parce que cela peut faciliter un dialogue constructif avec ceux des intellectuels européens (les fédéralistes en particulier) qui ont toujours cherché à lier la rigueur théorique dans l'analyse à l'indication des conditions politiques qui rendent possible une solution.

Le dernier ouvrage de Schell s'intitule The Abolition (New York,

Alfred A. Knopf, 1984), mais les idées fondamentales de sa philosophie politique, en ce qui concerne le problème du nucléaire, sont rassemblées dans son livre précédent, *The Fate of the Earth* (New York, Alfred A. Knopf, 1982). Pour une meilleure compréhension de ce qui va suivre, il faut faire d'abord la synthèse des points principaux de ce livre.

1. Le danger de disparition de l'humanité ne tient pas à telle ou telle circonstance politique, mais au degré de connaissance de l'univers physique qui a été atteint. Depuis que l'homme a réussi à convertir la masse en énergie, selon la célèbre formule d'Einstein $E = mc^2$, il a entre les mains une force immense, inconnue jusqu'alors, « la force d'où le soleil tire son énergie ». Dès lors, les petits êtres humains qui ont libéré « la force fondamentale de l'univers » vivent et vivront pour toujours sous le coup d'un danger mortel : l'auto-extinction de leur espèce.

Le danger nucléaire, selon Schell, ne tient pas au fait que certaines nations disposent d'armes nucléaires, mais au fait que l'humanité dans son ensemble possède désormais la connaissance nécessaire pour les produire. Jamais plus l'auto-extinction ne sera un fait hors de portée de notre espèce.

2. Avec l'invention des armes nucléaires, la guerre n'est plus le moyen de règlement des conflits entre États. Depuis que l'homme s'est donné plus de force que la nature, la violence ne peut plus prendre la forme de la guerre parce que celle-ci ne peut plus accomplir ce qu'elle accomplissait par le passé (l'épuisement de l'un des deux adversaires et la victoire de l'autre). La violence ne peut plus conduire à la victoire ou à la défaite, elle ne peut plus atteindre des buts fixés, elle ne peut plus être la guerre. Et donc, la guerre n'a plus aucun sens et il n'est pas nécessaire d'« abolir la guerre » entre les superpuissances : la guerre est déjà morte parce qu'elle ne représente plus un choix possible. En effet, on ne peut choisir qu'entre la paix et l'anéantissement.

3. Nous vivons dans un monde dominé par le système des souverainetés qui sont à la terre ce qu'une usine polluante est à l'environnement. Il est faux de dire que les superpuissances possèdent des armes nucléaires dans le seul but d'en prévenir l'emploi et de préserver de la sorte la paix. Les armes nucléaires servent essentiellement à défendre les intérêts nationaux, c'est-à-dire à conserver et à perpétuer le système des souverainetés nationales. Avant le nucléaire, les nations garantissaient leur propre souveraineté en menaçant ou en ayant recours à la guerre. Aujourd'hui, elles utilisent la menace de l'extinction.

4. Citant Clausewitz (« il n'est jamais possible de séparer la guerre

des rapports politiques ; et si cela, de manière tout à fait hypothétique, se réalisait, les liens de ces différents rapports seraient en quelque sorte rompus et nous aurions alors devant nous une chose privée de sens et d'objet »), Schell soutient que, avec l'avènement des armes nucléaires, la violence de la guerre (qui est le moyen) est séparée de ses objectifs politiques (qui en sont le but) : l'holocauste nucléaire serait une finalité politique privée de sens.

Il en résulte qu'aujourd'hui, nous nous trouvons face à la scission de la violence et de la politique. Ce divorce, fondé sur le progrès irréversible du savoir scientifique, n'est pas seulement définitif, mais il s'applique aussi à tout le champ de la politique. La tâche nouvelle de la politique est d'édifier un monde qui ne soit pas fondé sur la violence. Cette tâche s'articule autour de deux objectifs fondamentaux : d'une part, sauver le monde de la destruction en éliminant les armes nucléaires ; d'autre part, créer un instrument politique permettant de prendre les décisions que les États souverains prenaient autrefois lorsqu'ils avaient recours à la guerre.

5. Dans notre monde, les armes nucléaires (dans la mesure où elles ne sont pas utilisées) ont déjà renoncé pour moitié à leur rôle militaire traditionnel. Ce sont des armes psychologiques, leur cible véritable est l'esprit des adversaires. Leur destin — si le système de la dissuasion fonctionne — est de rouiller dans les silos. Mais nous devons aller plus loin, nous devons rendre ces armes totalement abstraites : d'objet concret, elles doivent se transformer en idée de notre esprit. Nous devons les détruire et passer ainsi au système de la « dissuasion parfaite », c'est-à-dire un système où l'on aurait conscience que dans un monde désarmé, vouloir se réarmer signifie vouloir la destruction. Par conséquent, le nouveau principe stratégique serait : la force de dissuasion, c'est la connaissance. Le danger nucléaire est né dans la connaissance et c'est là qu'il doit rester.

Les conclusions de *The Fate of the Earth* sont très explicites : renoncer aux armes, qu'elles soient nucléaires ou conventionnelles, abandonner la souveraineté nationale et trouver un système politique qui, en se substituant aux mécanismes actuels de décision politique, soit en mesure de résoudre de manière pacifique les différends internationaux. Sans aucun doute, il s'agit d'un livre riche d'analyses et de réflexions très intéressantes, dont les pages sont empreintes d'un certain « pathos », et qui se termine sur une lourde interrogation : quel est l'instrument politique qu'il faut aujourd'hui inventer pour empêcher que les tensions internationales ne débouchent sur l'holocauste nucléaire ?

Dans son dernier livre, *The Abolition*, Jonathan Schell ébauche ce qui lui paraît être une réponse possible. Ce qui frappe le plus dans

ce dernier ouvrage, c'est l'abandon définitif de certaines positions idéologiques qu'il défendait auparavant (c'est le cas par exemple des prises de position en faveur de l'abandon des souverainetés nationales), de même que le renoncement à un style plus analytique, et cela en faveur d'une argumentation très « concrète », tout entière vouée à la recherche d'une solution qui puisse être offerte, aujourd'hui, aux habitants de la Terre.

Il convient à nouveau de résumer les traits essentiels de ce dernier livre afin d'aboutir à un bilan complet de l'œuvre de Schell.

1. C'est sur le thème de la souveraineté nationale que se manifeste le tournant radical de sa pensée — preuve, si cela était nécessaire, qu'il s'agit bien là du point-clé — : il accepte les thèses officielles du « réalisme » politique courant, selon lesquelles l'abandon de la souveraineté est une absurdité.

Schell considère Albert Einstein comme le chef de file du courant culturel et politique qui soutient la nécessité historique de l'abandon des souverainetés nationales au profit d'un gouvernement mondial, seul garant d'une paix universelle. Cependant, la proposition d'Einstein serait une formule abstraite, une formule presque scientifique : avec son savoir, il a changé le monde et maintenant, il veut produire de nouveaux changements moyennant une proposition politique. Mais, ajoute Schell, la politique est différente de la science, ses délais de maturation sont différents, l'abandon des souverainetés nationales ne peut être immédiat et, surtout, les souverainetés ne sont pas en crise. C'est pourquoi, il faut les accepter, tout au moins pour un temps indéfini.

La donnée actuelle, dont il faut partir, est la suivante : l'existence des souverainetés nationales (= possibilité théorique d'utiliser les armes) liée à l'existence des armes nucléaires (impossibilité de les utiliser pour la guerre mais uniquement pour l'holocauste) ont jeté les bases d'un nouveau système : celui de la dissuasion nucléaire. Il utilise ainsi les positions de Bernard Brodie, considéré comme l'un des fondateurs de la stratégie nucléaire américaine, fondée justement sur la dissuasion.

2. Avec le système de la dissuasion nucléaire, le monde a changé. Aujourd'hui, l'alternative n'est plus entre la conflictualité des États et un gouvernement mondial, parce que, grâce à la dissuasion, le conflit est prévenu et par conséquent évité, tandis que les oppositions sont gelées (the freeze), suspendues ou différées, ou encore se déplacent sur le plan économique, culturel, ou enfin se traduisent par des soulèvements internes, et même par des révolutions locales. Par conséquent, la dissuasion a pour but non pas de régler les conflits ou d'en sanctionner les aboutissements, mais plutôt de les prévenir.

De ce point de vue donc, tandis que les deux hypothèses de la guerre et du gouvernement mondial (la « liberté sauvage » et l'« état de droit », comme aurait dit Kant) sont des moyens pour régler les conflits, et constituent par conséquent des instruments de changement, au contraire, la dissuasion nucléaire favorise les situations d'immobilisme (stalemat), le statu quo, la conservation de ce qui existe. Cependant, selon Schell, la dissuasion nucléaire a pour mérite de nous faire passer dans un monde où l'on n'a plus recours à l'usage de la force pour régler les conflits internationaux. Nous n'avons pas encore atteint l'« état de droit » mais la « liberté sauvage » n'existe plus, de manière définitive : nous sommes dans un *deterred state*, c'est-à-dire dans une situation où les oppositions entre États souverains ne se transforment plus, grâce à la dissuasion nucléaire, en conflits armés, mais sont différées dans le temps, déviées vers d'autres formes d'affrontements, etc. Les armes nucléaires nous ont ôté des mains l'épée de la guerre : nous ne pouvons abolir la guerre parce que les armes nucléaires l'ont abolie pour nous. On passe ainsi du comment abolir la guerre au comment aller de l'avant dans un monde où la guerre est déjà abolie. Par conséquent, la dissuasion n'est pas le prolongement de l'anarchie internationale (la « liberté sauvage ») qui rend encore la guerre possible, mais un nouveau système pour aller de l'avant dans un monde sans guerre.

Il faut encore ajouter que Schell reconnaît en toute franchise que le choix de la dissuasion montre que l'objectif principal est le maintien des souverainetés. Nous reviendrons sur ce point.

3. Mais, à la différence de Brodie, Schell se rend compte qu'il existe, lorsqu'on parle de dissuasion, une disparité énorme et objective entre les fins et les moyens. Si le but est la stabilité, la défense du statu quo, et si l'unique moyen est chaque fois la menace de l'holocauste, on risque d'en arriver à une situation insoutenable : toute atteinte, même minime, à la stabilité internationale nécessite la menace de l'holocauste nucléaire ! Il se demande alors s'il n'existe pas un autre moyen de préserver la stabilité, tout en courant moins de risques.

Révéant par là un « réalisme » poussé jusqu'aux extrêmes de l'irréalité, Schell soutient qu'il faut avant tout accepter le monde tel qu'il est, sans avoir la prétention de le changer. Il se rend compte de l'aspect conservateur de sa profession de foi, mais il ajoute que c'est le prix à payer face au danger nucléaire. Ceci ne signifie nullement que les peuples soumis à une grande puissance ne doivent pas lutter pour leur liberté, par respect du statu quo : cela signifie seulement qu'il ne peuvent compter sur une aide militaire extérieure.

En second lieu, et l'on touche ici l'aspect fondamental de sa proposition, il faut passer d'une hypothèse d'armes offensives à une hypo-

thèse d'armes défensives. La clef de voûte de cette opération consisterait à établir un accord qui abolisse les armes nucléaires et les remplace par des boucliers défensifs : la ressemblance de cette hypothèse avec la politique de l'actuelle administration américaine nous semble indubitable ; d'ailleurs Schell lui-même nous rappelle que la proposition faite par Reagan d'un bouclier spatial serait admissible à condition que les étapes de l'opération puissent être interverties : il faudrait d'abord abolir les armes nucléaires (offensives) et construire ensuite les armes défensives.

Schell va même jusqu'à affirmer que ce système d'armes défensives n'aurait nul besoin d'un contrôle international : la garantie du fonctionnement du système serait la conscience qu'une rupture de l'accord ne se ferait pas au bénéfice de quelqu'un, mais pousserait toutes les nations dans le gouffre. En effet, dans ce monde nouveau de la dissuasion sans armes (perfect deterrence), la sécurité et la dissuasion dépendraient de la capacité de toutes les nations à se réarmer en des temps très courts. Si, par exemple, l'accord était violé, l'agresseur bénéficierait d'un avantage immédiat, mais il saurait aussi que les représailles finiraient par éclater, même au bout de plusieurs semaines, parce que la connaissance des armes nucléaires est acquise de manière définitive. Schell se demande : si le Japon avait connu les armes nucléaires en 1945, les U.S.A. auraient-ils risqué New York et Chicago pour Hiroshima et Nagasaki ? Rien qu'en abolissant les armes nucléaires, on obtiendrait le renvoi dans un avenir indéfini de l'holocauste nucléaire, ainsi que la sauvegarde des souverainetés nationales garanties par les seules armes conventionnelles.

4. La dernière partie du discours de Schell est tout entière consacrée à la voie à suivre pour aboutir à un monde libéré des armes nucléaires. C'est d'abord l'objectif, quel qu'il soit, qui va être l'objet de la négociation : la stabilité des arsenaux actuels, les armes spatiales (bien entendu, Schell ne les considère que comme des armes défensives), la réduction des armements, etc. L'objectif déterminé, la négociation va porter sur les différentes étapes, compte tenu que, au cours de ces diverses étapes : a) la dissuasion fonctionne toujours ; b) il faut introduire le principe selon lequel on ne doit pas être les premiers à utiliser les armes nucléaires (no first-use). Si l'on ajoute ce dernier principe à celui de la réalisation d'une dissuasion qui ne repose pas sur les armes, on peut créer ainsi les bases d'un désarmement nucléaire complet.

Par conséquent, la question nucléaire aboutit à une solution en deux étapes : a) accords entre les puissances pour fixer le statu quo et abolir les armes nucléaires. Au cours de cette phase, les différends entre les nations ne seraient ni pris en compte, ni résolus, mais seulement supprimés ou différés ; b) le risque nucléaire éliminé, on affron-

terait tous les problèmes essentiels du monde avec des moyens nouveaux et non violents ; par conséquent l'on découvrirait et mettrait à l'épreuve de nouveaux systèmes de décision. En conclusion, le monde de la dissuasion sans armes n'est pas un monde sans frontières, au contraire, loin de disparaître, celles-ci deviendraient sacro-saintes. Le monde serait ainsi figé en unités immuables, à l'intérieur desquelles les peuples seraient isolés, empêchés de conquérir les autres, mais aussi à l'abri de la conquête par autrui.

Trois motifs essentiels nous ont conduit à nous attarder de manière détaillée sur les thèses de Schell. Le premier tient au fait que son travail représente une tentative sérieuse de dépasser le système actuel de dissuasion basé sur les armes nucléaires pour aller vers un système ne s'appuyant pas sur cet élément ; de plus c'est le « réalisme politique » (ou tout au moins telle est l'intention) qui sous-tend cette tentative. Le second tient au fait que cette contribution relève entièrement de la culture de milieux intellectuels importants et de l'establishment américain : et cela n'est pas sans importance, surtout pour les Européens. Le troisième tient au fait que certains des arguments de Schell se retrouvent aussi dans le débat européen : par exemple considérer les armes nucléaires comme des armes psychologiques que l'on n'utilisera jamais, ou bien accepter — mais cela va de soi — les souverainetés nationales, ou encore vouloir tout résoudre par des négociations entre les puissances. Il est donc utile de montrer à quelles conclusions on aboutit nécessairement en partant de telles prémisses.

Tout en n'oubliant pas l'importance du travail de Schell, il nous faut cependant dire maintenant que sa tentative d'élaborer un système de dissuasion non basé sur les armes nucléaires ne nous semble pas réussie : le problème est quelquefois mal posé, des contradictions internes apparaissent, enfin on aboutit à des conclusions vraiment « fidéistes », très éloignées du réalisme des prémisses.

Très franchement, il faut dire que *The Abolition* représente un pas en arrière par rapport aux positions affichées dans *The Fate of Earth*, et il est difficile de comprendre les motivations d'un revirement de certaines positions. Il semble donc que l'on puisse établir un bilan critique de son œuvre, fondé sur les observations qui suivent :

a) D'après Schell, tout commence avec l'invention des armes nucléaires. À partir de ce moment-là, tout change : la guerre n'a plus de sens, seule reste la possibilité de l'holocauste, il faut alors éliminer les armes nucléaires. Certes, l'arme nucléaire n'est pas seulement une arme un peu plus meurtrière que les précédentes : sans l'ombre d'un doute, elle est quelque chose de différent qui rend irrationnelle et contradictoire l'idée même de son utilisation. Mais dans ce cas précis, irrationnel ne signifie pas irréel. Il ne faut pas non plus oublier ce

qu'a été la guerre dans le passé : la disparition de la planète de populations entières, telles que les Indiens d'Amérique (ce qui s'explique par le passage des armes blanches aux armes à feu), ou bien les grands massacres des populations civiles en raison de l'extension du théâtre de la guerre au reste du territoire (les exemples les plus évidents sont la Première et surtout la Deuxième Guerre mondiale, mais on peut aussi penser aux guerres « locales » qui ont suivi). Et que dire si un jour, l'esprit humain diabolique parvient à dépasser l'arme nucléaire, en inventant de nouvelles armes capables d'anéantir uniquement l'adversaire, sans courir le risque d'anéantir l'espèce humaine tout entière !

C'est ici, à notre avis, que se trouve l'erreur d'interprétation de Schell. En effet, le problème n'est pas l'arme nucléaire (ou dans le futur une arme supérieure à celle-ci), le problème est : la guerre est possible (ou l'holocauste est possible) non pas parce qu'il existe des armes, mais les armes existent parce que la guerre est toujours possible, c'est-à-dire que nous vivons dans un monde où les États ont toujours la possibilité d'avoir recours à la guerre comme extrema ratio. Et rien ne sert de dire, comme le soutient Schell, qu'avec l'avènement de l'arme nucléaire la guerre n'a plus de sens ; cette perte de sens n'équivaut pas, à elle seule, à la disparition de la guerre. Bien des fois, pour ne pas dire toujours, les hommes agissent irrationnellement, sans l'appui d'institutions rationnelles. Il en résulte que le problème-clef est la possibilité de la guerre et non pas l'existence des armes qui est la conséquence évidente de cette possibilité.

Or, cette possibilité de la guerre (ou de l'holocauste) est, à son tour, la conséquence de la souveraineté exclusive des États, et c'est là justement l'aspect fondamental du problème de la paix et de la guerre. En effet, ce n'est pas un hasard si Schell s'est appuyé justement sur cet aspect-là pour faire son vrai choix politique, ce qui détermine ensuite tout le reste. Le fait d'accepter la souveraineté des États comme une donnée immuable le contraint à tenter la quadrature du cercle du désarmement général sans un contrôle international, et à se réfugier dans l'espoir — totalement irréaliste celui-là — que la simple connaissance du nucléaire constitue à elle seule la véritable force de dissuasion.

b) Les armes nucléaires abolissent-elles la guerre, comme le dit Schell ? Certes, nous sommes bien d'accord pour dire que, avec les armes nucléaires, la guerre serait différente de ce qu'elle a été pendant des millénaires, une guerre où il n'y aurait plus à la fin ni vainqueurs ni vaincus, mais où tous seraient exterminés. Mais que peut signifier l'affirmation : la guerre n'existe plus, seul existe l'holocauste ? Cela change-t-il le problème ? Cela change-t-il quelque chose de savoir que nous ne mourrons plus à cause de la guerre, mais à cause de l'holo-

causte nucléaire ?

A notre avis, si on l'utilise de cette façon, cette distinction entre la guerre et l'holocauste, même si elle est correcte, par certains aspects, sur le plan conceptuel, risque de créer la confusion, et d'alimenter une illusion largement répandue, à savoir que, grâce aux armes nucléaires et à la politique de dissuasion, les conflits armés entre les puissances disparaîtront. Ici encore, nous sommes en présence d'une erreur d'appréhension du problème, une erreur qui découle de cette idée que la guerre dépend de l'existence des armes. En effet, s'il est vrai que les armes ne créent pas la possibilité de la guerre, il est aussi vrai que l'invention d'une arme particulière (l'arme nucléaire) ne peut éliminer cette possibilité. Certes, l'arme nucléaire, dans la mesure où elle pose le problème de la disparition du genre humain, pose aussi celui de l'abolition de la guerre. Mais attention, elle ne fait que le poser, elle ne le résout pas en soi.

Il y a environ deux siècles, Emmanuel Kant avait posé le problème de manière correcte. Il avait dit que la guerre, de par ses tendances toujours plus destructrices, aurait été elle-même l'artisan de sa disparition, et « après des tentatives tout d'abord imparfaites », aurait permis de dépasser l'état de « liberté sauvage » des États pour aller vers une « fédération des peuples ». Par conséquent, l'arme nucléaire pose le problème du dépassement de la guerre, mais, encore une fois, la solution ne tient pas à l'arme elle-même, à son abolition (Schell), elle dépend du dépassement des souverainetés nationales exclusives, du pouvoir d'interdire la guerre, de la création d'une fédération mondiale (Kant), parce que c'est seulement en abolissant les souverainetés nationales exclusives que l'on peut abolir la guerre (et par conséquent les armes).

c) Schell semble être conscient que le problème-clef est celui de la souveraineté. De manière très lucide, dans The Fate of the Earth, il dit que l'humanité a toujours vécu dans le système des souverainetés, « dont la caractéristique essentielle est le lien très étroit et indissoluble qui existe entre souveraineté et guerre... Sans la souveraineté, les peuples seraient incapables de s'organiser de manière à pouvoir préparer et à faire la guerre aux autres peuples ». Et il ajoute encore « que le lien entre souveraineté et guerre est implicite même dans la définition de souveraineté : un État est souverain, dans la mesure où il a le droit et le pouvoir de déclarer la guerre pour défendre et poursuivre ses propres intérêts » (p. 248). Mais dans The Abolition, il oublie tout cela. Dans certaines pages, on ressent un léger agacement vis-à-vis de ceux qui soutiennent qu'il faut dépasser le système des souverainetés si l'on veut abolir la guerre pour toujours. Il dit que le monde, dans son ensemble, entend préserver la souveraineté des États, même au risque de sa propre survie, comme si l'on pouvait s'attendre à ce qu'un beau jour, à l'improviste, les États décident d'abandonner spon-

tanément leur souveraineté ! Le passage d'un système d'États indépendants et souverains à un système fédéral n'est jamais spontané ni indolore, mais il est le résultat d'une dure lutte politique qui ne peut avoir de succès que si ce passage est dicté par de profondes et impérieuses raisons historiques et politiques (la paix et la sauvegarde du genre humain ne le sont-elles pas ?) et s'il existe un mouvement politique porteur de ces aspirations.

Il est véritablement singulier de devoir rappeler ces choses à un intellectuel des États-Unis d'Amérique, un État qui aujourd'hui n'existerait pas si, il y a de cela deux siècles, la partie la plus clairvoyante du peuple américain n'avait opté, lors de la Convention de Philadelphie en 1788, pour l'abandon de la souveraineté de la part des treize États en faveur de leur unité fédérale. Schell connaît certainement tout cela mieux que nous, de même qu'il connaît certainement Alexander Hamilton, puisqu'il cite un passage très célèbre de cet auteur, celui qui figure justement en première page de couverture de cette revue depuis vingt-cinq ans (« Espérer le maintien de l'harmonie entre plusieurs États indépendants et voisins, ce serait perdre de vue le cours uniforme des événements humains et aller contre l'expérience des siècles »), mais il finit par oublier cela, ce qui est bien dommage.

Certes, le passage d'un système d'États souverains à un système d'unité fédérale ne peut se faire de manière uniforme et au même moment dans tous les pays du monde. C'est un énorme problème, et nous ne pouvons le traiter ici : nous nous limiterons donc aux observations suivantes en guise de conclusion.

Avant tout, l'abandon de la souveraineté nationale exclusive suppose la crise historique et politique des États, sans quoi on ne peut le proposer. C'est là un fait qui, dans cette deuxième moitié du XX^e siècle, concerne tout d'abord les États européens, dont la crise historico-politique va de pair avec une interdépendance économique et sociale de plus en plus marquée (naissance de la C.E.E.). L'unification fédérale de l'humanité ne peut commencer qu'en Europe, cette partie du monde qui a vu la naissance, l'apogée et l'écroulement de l'État-nation, et qui, en raison même de cela peut, par son union, lancer au monde entier un message d'une portée historique énorme et lui montrer le chemin de son unité. Par conséquent, il s'agit là pour les Européens d'un objectif qui se pose déjà en termes de lutte politique. Dans d'autres parties du monde, le problème se pose en termes différents parce que l'interdépendance économique et sociale n'est pas encore suffisamment développée, ces États nationaux ne sont encore que des acquisitions trop récentes et symbolisent encore la conquête de l'indépendance (pays du tiers-monde). Pour d'autres encore, le problème ne se pose même pas, parce que ces États ne sont pas encore historiquement en crise (U.S.A. et U.R.S.S.) : cela explique

pourquoi dans ces zones-là, le problème n'est ressenti ni par l'opinion publique ni par la classe dirigeante ou les intellectuels. Cependant, cela ne nous empêche nullement de penser à agir dès à présent : a) en termes d'unification régionale — ne serait-ce qu'à un stade embryonnaire de développement — dans tous les pays qui ne possèdent pas déjà (comme les U.S.A., l'U.R.S.S., la Chine et l'Inde) une dimension multinationale et/ou pluri-étatique ; b) en termes de politique extérieure dans tous les pays y compris les U.S.A. C'est un fait qu'un Américain, comme tout autre homme, peut soutenir le renforcement de l'O.N.U. ou s'y opposer, lors de questions concrètes, telle que, par exemple, la création d'une Autorité internationale des fonds marins (Convention sur le droit de la mer, Jamaïque, 10 décembre 1982, acceptée jusqu'à présent par cent quarante États, du tiers-monde pour la plupart, mais ouvertement rejetée par les U.S.A.) qui aurait pour tâche de gérer dans l'intérêt de l'humanité tout entière les richesses des fonds marins et leurs sous-sols, au-delà des juridictions nationales. De même qu'un Américain peut, comme tout autre homme, soutenir l'unification européenne ou s'opposer à elle et aux autres unifications régionales.

Pour un Américain, il s'agit du choix, déjà réel, à faire entre une politique impérialiste (divide et impera) et une politique de soutien de toutes les potentialités d'unification mondiale déjà existantes. Et il est raisonnable de penser que seul un monde qui commence à prendre conscience d'être en route vers l'unité politique (un gouvernement mondial s'appuyant sur de grands gouvernements régionaux) pourrait trouver l'orientation morale et la capacité politique indispensable pour résoudre les problèmes les plus importants de notre époque, ceux-là même qui ne permettent pas de séparer les questions de sécurité de celles du développement économique et civil de tous les pays. Voilà l'hypothèse dont nous voudrions discuter avec les intellectuels américains.

L'Amérique du Nord ne connaît certainement pas une crise de la souveraineté, c'est un pays dont la puissance politique, économique et militaire est énorme, et qui domine, directement ou indirectement, la moitié du monde (si ce n'est plus). Par conséquent, les bases d'une politique de renoncement à une partie de sa souveraineté nationale lui font défaut. Ceci explique pourquoi des intellectuels comme Schell, sans doute favorables au départ à l'idée du world government, finissent ensuite par accepter le monde des souverainetés, en l'absence pour eux d'autres choix. Mais il est vrai aussi que les intellectuels américains peuvent d'ores et déjà faire des choix concrets contre la politique impérialiste du divide et impera suscitée aux U.S.A. par la faiblesse de l'Europe divisée.

L'orientation culturelle vers le cosmopolitisme et le gouvernement mondial, autrefois importante aux U.S.A. (jusqu'en 1945) — et ce n'est pas un hasard si on la retrouve justement dans l'État né du dépassement des souverainetés — survit aujourd'hui comme une tendance à coup sûr minoritaire. Malgré tout, elle est encore présente et elle peut être renforcée.

La faiblesse du fédéralisme dans la culture américaine contemporaine est un fait grave pour le monde entier : on doit donc attirer l'attention des intellectuels américains sur elle. L'intellectuel est celui qui filtre et élabore les impulsions, les suggestions et les idées qui proviennent de la société. L'intellectuel moyen se limite généralement à une réélaboration des idées dominantes de son époque, et Marx a raison de dire que « les idées dominantes sont les idées de la classe dominante ».

Mais le véritable devoir de l'intellectuel est la recherche de la vérité, surtout lorsque cette vérité se heurte aux idées dominantes et aux puissants de la Terre. Et la vérité est que, pour autant que l'on puisse débattre de la question, il n'est pas possible de parler de paix durable, de désarmement général définitif, si l'on ne renonce pas au départ aux souverainetés nationales exclusives en faveur d'une unité fédérale des peuples, en Europe aujourd'hui, demain dans d'autres espaces régionaux, et enfin dans le monde entier.

Antonio Longo

L'action fédéraliste

APPEL POUR L'UNION EUROPÉENNE

Le 29 juin 1985, parallèlement à la réunion du Conseil européen, une grande manifestation populaire pour soutenir l'Union européenne s'est déroulée à Milan. Tandis que les chefs d'État et de gouvernement discutaient au château Sforzesco de l'opportunité de convoquer une conférence intergouvernementale chargée de rédiger, avec le Parlement européen, le texte définitif du nouveau traité, sur la place du Dôme cent mille manifestants réclamaient l'Union européenne.

C'est la première fois dans l'histoire de la Communauté qu'il a été possible de mobiliser un grand nombre de citoyens sur un objectif d'intérêt général et pas simplement catégoriel. À l'initiative de l'Union des fédéralistes européens, un groupe d'éminents intellectuels européens s'est associé à cette mobilisation ; à la veille du Sommet, il a adressé aux chefs d'État et de gouvernement un solennel « appel pour l'Union européenne » que nous reprenons ci-après.

* * *

Depuis bien des années l'Europe semble sur la voie du déclin. Le continent qui, dans le domaine des arts, de la pensée, de la civilisation a développé les fondements sur lesquels s'appuie le monde d'aujourd'hui n'est plus présent dans les choix cruciaux dont dépend le monde de demain. Qu'il s'agisse de l'emploi ou de la monnaie, de l'informatique ou de l'atome, de la conquête de l'espace ou du contrôle des armements, l'Europe regarde, espère, souhaite, mais ne décide pas : elle est objet, non pas sujet, de l'histoire. Et pourtant, l'Europe n'a jamais été si prospère ; pourtant une partie éminente de la culture et de la recherche scientifique, dans tous les domaines,

se développe encore en Europe ; et il est évident que le destin du monde est lié au destin de l'Europe.

La crise de l'Europe, c'est la crise de ses institutions politiques. Les États-nations divisés ne sont plus à même de faire face aux défis d'un monde qui se transforme sous nos yeux et qui demande des structures politiques unifiées au niveau continental. Les institutions de la Communauté ne correspondent plus à ce qu'on attend d'elles : il faut les modifier. L'Europe n'a ni un gouvernement ni une monnaie propres, elle n'a pas de défense commune : il faut y pourvoir. On peut proposer pour l'Europe de demain des idées directrices, des idéologies, des stratégies fort variées ; mais il est certain que les différentes options ne pourront se confronter d'une manière efficace que s'il existe une base commune, un cadre institutionnel qui en rend possible la réalisation effective. Il est par conséquent de l'intérêt de tous et de chacun de bâtir ce cadre.

On parle d'Union européenne depuis désormais plus de quarante ans ; il y a depuis longtemps une large majorité de citoyens favorables aux États-Unis d'Europe. Mais il se trouve toujours quelqu'un parmi les hommes politiques soi-disant réalistes pour considérer l'Union comme prématurée. C'est bien le contraire, mais elle risque de devenir impossible si l'on attend encore : la Grèce classique aussi, l'Italie de la Renaissance aussi, une fois l'heure propice révolue, durent renoncer à l'union dont dépendait pourtant leur salut.

L'Union européenne n'est pas que la réponse juste à la crise de l'Europe. Elle est bien davantage : elle est la réponse juste à une exigence profonde de l'époque contemporaine. Au niveau continental, l'Europe unie peut constituer un modèle pour l'Afrique et pour l'Amérique latine, deux continents qui, ayant adopté tardivement la structure européenne de type stato-national, se trouvent visiblement dans la nécessité d'une union de type fédéral. Dans les rapports internationaux, l'existence d'un nouveau sujet « Europe » peut contribuer à surmonter les tensions du bipolarisme actuel (rendu d'autant plus dangereux du fait de la faiblesse de l'Europe divisée), peut offrir un espoir et une perspective pour les pays de l'Europe de l'Est et constituer un point de repère économique et politique pour les pays du Tiers-Monde, qui demandent avec insistance, et pour cause, un interlocuteur européen.

Au niveau mondial, la visée est encore plus haute. Jamais autant qu'aujourd'hui, toutes les régions de notre planète n'ont été aussi interdépendantes dans les domaines de la culture, de la technologie, de l'économie, de l'information. Chaque homme se sent désormais tant soit peu responsable du destin de chacun de ses semblables. Aujourd'hui plus que jamais — lorsque les témoignages les plus hauts

de la civilisation de quelques millénaires et la survie elle-même d'une grande partie de l'humanité peuvent être balayés en quelques minutes suite à la décision atroce d'un petit nombre d'hommes — on se rend compte qu'une même communauté de destin comprend, dans le danger et dans l'espoir, tous les peuples du monde. La voie de l'avenir, montrée avec lucidité par quelques grands esprits, de Kant à Einstein, est celle de l'unification politique du genre humain : un idéal qui se retrouve au fond d'idéologies politiques fort différentes et que préfigure, sur un autre plan, le Christianisme lui-même. Ce n'est que la fédération mondiale qui rendra impossible la guerre, cette même guerre que les jeunes Européens d'aujourd'hui, pour leur bonheur, ne connaissent pas et que néanmoins ils abhorrent d'instinct. L'Europe unie est une étape fondamentale dans le chemin qui peut conduire à l'unification pacifique de la planète tout entière. C'est le dessein d'aujourd'hui qui préfigure le dessein de demain : unir l'Europe pour unir le monde.

S'agirait-il d'une utopie ? Mais faute d'une perspective, d'un idéal à la hauteur des besoins de l'époque, l'histoire risque de dégénérer en un entassement fatal d'événements désordonnés. On ne peut pas être certain du succès de l'entreprise, mais il est moralement impératif de la tenter.

Pour la première fois depuis trente ans, il existe aujourd'hui un projet concret pour l'Union européenne. C'est celui qui a été approuvé le 14 février 1984 par le Parlement européen, le seul organisme représentant légitimement, par le suffrage universel, les intérêts fondamentaux communs à tous les Européens. Les grandes familles politiques, des socialistes aux chrétiens-démocrates, des libéraux-démocrates aux communistes, y ont collaboré. Les gouvernements s'apprêtent à l'examiner et ils pourront s'accorder sur quelques modifications ; mais il faut à tout prix que le projet ne soit pas dénaturé. Faute d'un pouvoir de gouvernement réel, attribué à la Commission plutôt qu'au Conseil des ministres, faute de l'association du Parlement européen au pouvoir législatif, la crise de la Communauté ne sera pas surmontée. Toute proposition des gouvernements ne prenant pas en compte ces deux points fondamentaux ira à l'encontre du principe même de l'Union européenne : il serait de notre devoir de la dénoncer fermement à l'opinion publique.

L'Union européenne est le développement naturel de la Communauté. Tous les États de la Communauté pourront adhérer au projet, ou bien une majorité d'entre eux (les autres pouvant naturellement poursuivre avec les premiers la collaboration communautaire actuelle). Mais qu'aucun gouvernement ne tente d'empêcher les États et les peuples qui le voudront de réaliser l'Union.

En ce moment exceptionnel, qui pourrait bien ne plus se présenter à l'avenir, il est indispensable que le Parlement européen veille sur le destin de son projet, en établissant un lien avec une opinion publique qui est ouvertement favorable à l'Europe. Que les forces politiques et les gouvernements soient à la hauteur de leur rôle en traduisant enfin dans la réalité, et de manière irréversible, la volonté d'union des citoyens européens.

Nicola Abbagnano, Francesco Alberoni, Hans Albert, Rafael Alberti, Edoardo Amaldi, Giulio Carlo Argan, Maurice Aymard, Carlo Bo, Norberto Bobbio, Karl-Dietrich Bracher, Fernand Braudel, Anthony Burgess, Italo Calvino, Guido Carli, Alberto Cavallari, Luigi Cavalli Sforza, Henri Cartan, Marie-Dominique Chenu, Carlo M. Cipolla, Maria Corti, Sergio Cotta, Mario Dal Pra, Renzo De Felice, Jean Delumeau, Jean Elleinstein, Norbert Elias, Luigi Firpo, Hans Georg Gadamer, Alessandro Galante Garrone, Natalia Ginzburg, Renato Guttuso, Peter Härtling, Albert Hirschman, Karl Krolow, Jacques Le Goff, Emmanuel Le Roy Ladurie, Primo Levi, André Lichnerowicz, Niklas Luhmann, Danilo Mainardi, José Antonio Maravall, Alberto Monticone, Alberto Moravia, Severo Ochoa, Fulvio Papi, John Pinder, Romano Prodi, Rosario Romeo, Jacques Ruffié, Giovanni Sartori, Leonardo Sciascia, Cesare Segre, Paolo Sylos Labini, Jan Tinbergen, Robert Triffin, Peter Ustinov, Leo Valiani, Vercors, Jan Witteveen, Federico Zeri, Antonino Zichichi.

Discussions

KEYNES ET LE FÉDÉRALISME*

Le célèbre économiste Keynes était-il vraiment un défenseur de la souveraineté absolue des États-nations, quitte à opter pour le protectionnisme et l'autarcie si le libre-échange s'avérait incompatible avec la poursuite de l'équilibre ? Telle est la thèse soutenue dans un

* Nous remercions M. Herland pour son importante contribution sur les rapports entre Keynes et le fédéralisme. La question n'a jamais été traitée à fond et reste à l'heure actuelle controversée mais la tentative de faire apparaître des aspects fédéralistes dans la pensée de Keynes ne nous semble pas convaincante.

Dans tous les cas en discussion — qu'il s'agisse de l'Union douanière, de l'ordre monétaire international ou des autonomies locales — les propositions de Keynes vont dans une direction ou bien purement confédérale, pour tout ce qui concerne le niveau supranational, ou bien de décentralisation administrative, mais certainement jamais dans le sens de la construction d'un État fédéral. Keynes s'est toujours bien gardé de remettre en cause la souveraineté des États et en particulier celle de la Grande-Bretagne. Il est vrai qu'à Bretton Woods Keynes a soutenu des positions de libre-échangeisme, mais pouvait-il de manière réaliste assumer une attitude différente face à la volonté manifeste des U.S.A. de réaliser un vaste marché mondial ouvert ? Une défense à outrance de l'Empire britannique, avec tous ses privilèges, n'était plus possible à cause du déclin irréversible de la Grande-Bretagne comme puissance mondiale. Keynes a, en effet, toujours agi et élaboré ses propositions dans la perspective de la reconstitution du rôle hégémonique de l'Angleterre — et de ce fait a œuvré dans le contexte international contre le cours de l'histoire, comme cela devrait apparaître clairement aujourd'hui.

On dira, en bref, qu'un internationaliste intelligent et réaliste défend l'autarcie ou le libre-échange selon que l'ordre international penche vers l'anarchie ou vers la stabilité des aléas de la balance mondiale du pouvoir, mais qu'il ne sait pas proposer en échange un ordre supranational. Keynes n'a jamais su ou voulu dire quelles sont les institutions indispensables à un gouvernement rationnel et démocratique du marché mondial (pourquoi n'a-t-il jamais, par exemple, appuyé ouvertement la proposition des États-Unis d'Europe ?). Et les économistes keynésiens actuels ne réussissent pas, à vrai dire, à se libérer des mêmes œillères nationalistes (le marché national fermé

article récent du *Fédéraliste* qui conduit à opposer un Keynes empêtré dans des préjugés archaïques à un Robbins présenté comme un partisan cohérent du libre-échange entre les nations, c'est-à-dire d'un libéralisme organisé grâce à une série d'institutions surnationales de type fédéral¹.

Le jugement porté sur Robbins est étayé par des textes qui prouvent incontestablement la réalité de son engagement fédéraliste. Par contre, la critique de Maynard Keynes s'appuie seulement sur quelques lignes tirées d'un article de circonstance. Or, un examen un peu plus approfondi de ses écrits amène à nuancer considérablement l'opinion que l'on vient de citer. Maintenant, on peut se demander s'il est opportun de revenir sur ce sujet. Le directeur de cette revue répondra en publiant ou non ce commentaire. En ce qui nous concerne, nous pensons qu'il est utile de corriger l'impression que les lecteurs du *Fédéraliste* ont pu se former à propos de Keynes, pour la raison suivante : Il est certainement intéressant de comprendre comment un libéral comme Robbins a été conduit par la seule force de sa logique à préconiser une organisation fédérale du monde. Mais le cas de Keynes est bien plus intéressant encore. En effet, si l'œuvre de Robbins n'a pas laissé une empreinte ineffaçable², Keynes demeure à ce jour le plus grand économiste de notre siècle, celui qui a le plus influencé et qui continue d'influencer à la fois les théoriciens et les gouvernements. N'est-il pas important, dès lors, de savoir si celui que tout le monde s'accorde à reconnaître comme un véritable génie — et dont les préoccupations, de surcroît, étaient indissociablement économiques et politiques — était réellement un adepte de l'État-nation ? Car, si l'on est fédéraliste, on ne peut pas concevoir qu'un individu génial, spécialiste du domaine, puisse être sur des positions radicalement opposées. Sauf à considérer que le génie n'en est pas un, ou que les fédéralistes ne cessent de se tromper.

ou le marché mondial conçu comme une simple somme arithmétique de marchés nationaux) idées autour desquelles s'est articulée la Théorie générale. Et c'est pourquoi, aujourd'hui, dans un monde profondément interdépendant, on assiste à une crise croissante de l'économie keynésienne qui risque de devenir une pièce de musée poussiéreuse si elle ne sait pas se renouveler radicalement. C'est pour cela aussi que le *Fédéraliste* a pensé qu'il était intéressant d'attirer l'attention du monde de la culture et de la politique sur l'importance de la pensée d'un économiste fédéraliste comme L. Robbins, qui a su porter son regard bien au-delà de l'étroit horizon keynésien.

¹ « Le fédéralisme dans l'histoire de la pensée : Lionel Robbins » le *Fédéraliste*, octobre 1984.

² Il est surtout connu des économistes pour sa définition — devenue classique — de la science économique, mais qui n'en est pas moins critiquable et critiquée. Cf. *Essai sur la nature et la signification de la science économique*, trad. fr., Paris, Médicis, 1943 ; et pour la critique, par exemple, Maurice Godelier, *Rationalité et irrationalité en économie*, Paris, Maspéro, 1968.

1. Il est certes inutile de chercher chez le maître de Cambridge une profession de foi fédéraliste. Le mot même de fédération ne lui plaît pas, il ne l'emploie pour ainsi dire jamais et alors comme le type même d'une solution extrême et peu crédible entre les États existants³. Il est vrai, par ailleurs, qu'il a préconisé le protectionnisme mais comme un pis-aller, nullement comme une panacée. Cela se passait pendant la grande crise, d'abord en 1931 alors que la Grande-Bretagne était handicapée par la surévaluation de sa monnaie. Keynes a immédiatement dénoncé, en son temps, le retour de la livre à l'étalon-or à la parité d'avant-guerre⁴, mais en vain. Or le grand théoricien qu'était Keynes était aussi un grand pragmatique, soucieux de proposer des solutions immédiatement applicables tenant compte de toutes les contraintes existantes. En 1931, avec une livre surévaluée et la crise gagnant partout, il n'était évidemment pas possible de relancer l'économie britannique en dehors de l'abri d'un « sérieux tarif douanier »⁵. Deux ans plus tard, lorsque Keynes écrivit l'article cité dans le précédent numéro du *Fédéraliste*, son pays avait ramené la valeur de sa monnaie à un niveau plus raisonnable, mais l'économie mondiale était devenue tellement perturbée que la liberté des échanges ne pouvait plus avoir d'autre résultat que d'amplifier les déséquilibres. Dans la tempête, il est préférable de rester chez soi.

2. Keynes n'a jamais été, de près ou de loin, un militant fédéraliste, pourtant, il faisait du fédéralisme sans le savoir. Nulle part il n'a fait référence à la doctrine fédéraliste et pourtant, d'une certaine manière, toute son œuvre tend vers l'accomplissement de cette doctrine. On sait, tout d'abord, qu'il a fait partie de la délégation britannique à la Conférence de Paris à l'issue de la Première Guerre mondiale. En désaccord total avec les conditions faites aux vaincus, car il prévoyait qu'elles porteraient en elles les germes d'une guerre future, il démissionna avant la signature de la paix et exprima son sentiment dans un livre qui eut un énorme succès, intitulé *les Conséquences économiques de la paix*. Voici comment, à la fin de l'ouvrage, il critique le pacte constitutif de la Société des Nations : « ... hélas ! l'article V décide : "Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres représentés à la réunion". Cette disposition ne fait-elle pas de la Société, en ce qui concerne une révision pro-

³ Cf. *The collected writings of John Maynard Keynes*, Londres, Macmillan et Cambridge University Press, volume XXVI, p. 249. Conformément à l'usage, nous citerons désormais les ouvrages de cette collection en faisant suivre les initiales de Keynes, en majuscules, du numéro du volume, en chiffres romains (ici : JMK XXVI).

⁴ Voir *Les conséquences économiques de Mr Churchill*, 1925 ; repris dans *Essais de persuasion*, trad. fr., Paris, Gallimard, 1933.

⁵ « Un palliatif », 1931, in *Essais de persuasion*, p. 191.

chaîne des termes du traité de paix, un corps qui ne sera bon qu'à perdre du temps »⁶. On ne saurait mieux dire et il est au moins curieux de constater que, sur ce point, la situation en Europe n'a pas progressé depuis 1919 !

Quelques pages plus loin, il proteste contre la « balkanisation » résultant des traités de 1919 et 1920 en des termes qui n'ont rien à voir avec ceux d'un hymne à la Nation. Et c'est à cette occasion qu'il préconise la création de la zone européenne de libre-échange à laquelle il est fait allusion dans l'article comparant Robbins et Keynes. « Par l'Union libre-échangiste que nous proposons, nous retrouvons *une partie* de la perte de l'organisation et du rendement économique qui résulterait sans cela de la création de multiples frontières politiques entre des États nationalistes, avides, jaloux, trop jeunes et économiquement incomplets »⁷.

3. La première grande œuvre économique de Keynes est le *Traité de la monnaie* qui date de 1930. C'est beaucoup plus qu'un traité au sens traditionnel du terme (un état exhaustif de la question) car il contient certaines avancées théoriques majeures, en particulier sur la demande de la monnaie. Il renferme également — ce qui nous intéresse davantage — un projet de réforme du système monétaire international qui mérite que l'on s'y arrête quelques instants.

En 1930, les principales puissances économiques (États-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, etc.) étaient encore sous le régime de l'étalon-or, mais Keynes, pour sa part, considérait la monnaie d'or comme une « relique barbare ». En effet, la valeur de la monnaie métallique dépend de la quantité de métal précieux disponible par rapport aux autres biens ; la découverte de nouveaux gisements s'accompagne de l'inflation et, inversement, une croissance économique rapide sans augmentation parallèle du stock de métal entraîne la déflation. Keynes tenait la seconde éventualité pour la plus probable, or la déflation n'est pas souhaitable en raison des transferts de richesse qu'elle opère au profit des créanciers. Face à cette situation, le *Traité* apporte deux sortes de réponse. Selon la première — que l'on peut qualifier de « confédérale » — les banques centrales doivent s'entendre pour modifier le coefficient de réserve entre la monnaie non-métallique et l'or afin que la masse monétaire puisse s'accroître à un rythme suffisant. La seconde réponse va beaucoup plus loin ; elle ne vise pas moins qu'à la création d'une « Monnaie bancaire supranationale » émise principalement à l'occasion des emprunts des banques centrales nationales auprès d'une « banque supranationale ».

⁶ *Les conséquences économiques de la paix*, 1919 ; trad. fr., Paris, Gallimard, 1920 ; p. 207.

⁷ *Ibid.*, p. 213. Nous soulignons.

« L'arrangement idéal consisterait sans nul doute en une banque supranationale vis-à-vis de laquelle les banques centrales seraient dans la même position que, dans chaque pays, les banques de second rang vis-à-vis de la banque centrale »⁸.

4. Une telle solution, qui revient à ajouter un niveau supranational sans supprimer l'échelon national, est de nature fédéraliste. Elle sera reprise, dans ses grandes lignes, dans le plan de 1943, proposant un modèle d'organisation monétaire internationale pour l'après-guerre⁹. Une banque supranationale, baptisée *Clearing Union*, avait dans ce schéma la responsabilité d'émettre une monnaie de crédit, appelée maintenant *bancor*, à l'usage des banques centrales. Il existe toutefois une différence essentielle entre les deux projets : en 1930, avec la livre dans le système de l'étalon-or, les idées de Keynes en la matière ne pouvaient guère avoir d'influence pratique ; par contre, en 1943, Keynes ayant repris du service auprès du Trésor britannique, son plan constituait la proposition officielle de son pays, qui fut débattue en particulier avec les Américains.

Ainsi, les négociations qui précédèrent la conférence de Bretton-Woods mirent-elles face à face deux interlocuteurs principaux : Keynes d'une part et, de l'autre, Harry White, pour les États-Unis. Le plan White initial recélait une certaine dose de supranationalité, mais il n'en fut plus de même pour le projet officiel des États-Unis qui était seulement internationaliste. Compte tenu du rapport des forces en présence à la fin de la guerre, le projet américain ne pouvait que l'emporter. Il en sortit le Fonds Monétaire International, parfaitement nommé parce que vraiment international, c'est-à-dire gouverné par la loi du plus fort. Sous cet éclairage, l'évolution des relations monétaires depuis 1945 se révèle telle qu'on pouvait l'attendre et, plus précisément, le passage de l'étalon de change-or à un étalon-dollar apparaît conforme à la logique profonde de l'organisation mise en place à Bretton-Woods.

Cela étant, on soulignera simplement, pour conclure là-dessus, le rôle remarquable tenu par Keynes à cette occasion : celui d'un fédéraliste en action, quelqu'un qui ne se contente pas de *concevoir* des systèmes institutionnels, aussi parfaits soient-ils, qui se met en position non seulement de faire connaître largement ses idées mais encore de les *traduire dans les faits*. Bien sûr, il a échoué, du moins à court terme, mais ce n'est pas faute de s'être battu, et d'ailleurs la création des Droits de Tirage spéciaux en 1970, puis l'élargissement progressif de leur rôle, montrent que la réforme du système monétaire interna-

⁸ *A treatise on money*, 1930 ; JMK VI, p. 358.

⁹ *Proposals for an international clearing union*, 1943 ; JMK XXV, p. 168 et s., 453 et s.

tional s'engage dans le sens indiqué par le plan Keynes ¹⁰.

5. Le fédéralisme ne se limite pas obligatoirement au dépassement des États-nations vers le haut. Il peut être aussi un mouvement vers le bas visant à donner la plus large autonomie possible aux collectivités publiques infraétatiques. Keynes s'est prononcé très tôt en faveur de cette évolution, et il expliquait qu'elle était rendue nécessaire par la croissance prévisible des fonctions assurées par la puissance publique ¹¹. Très peu de temps après, il complètera sa pensée sur ce point dans un passage d'où ressort clairement l'idée d'autogestion, au sens où des individus, ou des entreprises, qui ont des intérêts communs se chargent collectivement de les défendre. « J'estime que dans beaucoup de cas, l'unité de contrôle et d'organisation la plus favorable se trouve située à égale distance de l'individu et de l'État actuel. Aussi je pense que c'est dans le développement et la reconnaissance d'organismes à demi autonomes dans l'État que réside le progrès. Ces organismes auraient pour critérium de leurs activités l'intérêt public tel qu'ils le comprendraient, leurs décisions seraient exemptes de toute considération d'intérêt particulier, bien qu'il faille encore pendant un certain temps, jusqu'à ce que l'altruisme des hommes ait atteint un niveau un peu plus élevé, faire une place aux différents intérêts de certains groupes, de certaines classes ou de certains établissements ; enfin ce seraient des organismes qui, dans les limites qu'on leur aurait assignées, jouiraient d'une large autonomie pour conduire leurs affaires, mais se trouveraient en dernier ressort soumis à la souveraineté de la démocratie, personnifiée par le Parlement » ¹².

A la suite du paragraphe ci-dessus, Keynes fait référence aux corporations du Moyen Âge. A peu près à la même époque, en France, un mouvement explicitement fédéraliste comme « L'Ordre nouveau » valorisera également le mot « corporation » ¹³. Dans les deux cas, il s'agit d'évoquer une forme d'organisation économique plus coopérative, moins individualiste que l'entreprise capitaliste.

En résumé, le portrait de Keynes présenté dans *le Fédéraliste* risquait de donner de cet auteur une image pour le moins trompeuse. Il est vrai qu'il n'a jamais été un fédéraliste déclaré ; il est vrai égale-

ment qu'il a pu chercher dans des circonstances bien précises des solutions purement nationales aux difficultés de son pays. Il reste que, lorsqu'il s'est affronté au problème de l'organisation économique du monde — particulièrement en matière monétaire — il a proposé des institutions de type fédéral ; il reste, enfin, que ses tentatives pour définir un état décentralisé des rapports économiques adéquat à la société de son temps le situent sur des positions très voisines de celles de ses contemporains fédéralistes.

Michel Herland
(juin 1985)

¹⁰ On trouvera un traitement plus détaillé des points 3 et 4 dans notre *Keynes*, Paris, UGE 10/18, 1981, chap. 6.

¹¹ « J'estime que dans l'avenir le Gouvernement se trouvera dans l'obligation d'assurer de nombreux devoirs qu'il a négligés jusqu'à maintenant. Ni les Ministres, ni le Parlement ne pourront y suffire. Aussi devons-nous procéder à des décentralisations et à une nouvelle distribution de l'autorité... » « Suis-je radical ? » 1925 ; in *Essais de persuasion*, p. 239.

¹² « La fin du "laissez-faire" », 1926 ; *ibid.*, p. 224.

¹³ Voir en particulier le manifeste du mouvement dans le numéro 9 de *l'Ordre Nouveau* (mars 1934).

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%).