

# 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.*

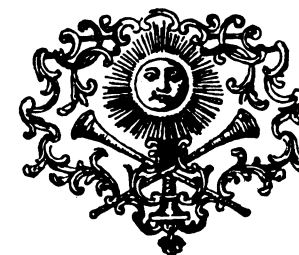
Hamilton, The Federalist



# 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

Sous les auspices du CESFER, Pavia. Trois numéros par an. Abonnements: 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. Rédaction en français: Presse Fédéraliste, 26 rue Sala, 69002 Lyon. Compte bancaire: B.C.C.M. Lyon XX-23-2310-06055 9.

---

XXVII<sup>e</sup> ANNEE, 1986, NUMERO 1

## SOMMAIRE

|                                                                                   |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <i>Altiero Spinelli, Héros de la Raison</i> (Mario Albertini) .                   | p. 3  |
| <i>Tchernobyl</i> .....                                                           | p. 5  |
| Giulio Andreotti, <i>Union européenne : un personnage en quête d'auteur</i> ..... | p. 12 |
| Mario Albertini, <i>L'Europe au seuil de l'Union</i> .....                        | p. 24 |

## NOTES

|                                                                                                           |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <i>La crise de la Méditerranée et la responsabilité de l'Europe</i> (Mario Albertini) .....               | p. 38 |
| <i>La participation active à la gauche européenne, seule alternative au déclin du PCI</i> (Guido Montani) | p. 40 |
| <i>Les métamorphoses de l'Europe</i> (Bernard Barthalay) ..                                               | p. 44 |

## LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| <i>Lord Lothian</i> ..... | p. 56 |
|---------------------------|-------|

## Altiero Spinelli, Héros de la Raison

Jusque dans son style de vie inspiré d'une simplicité exemplaire, et d'un réalisme qui ne craignait aucune vérité, pour amère qu'elle fût, Altiero Spinelli a incarné d'une façon qu'on peut qualifier de parfaite, la figure de héros politique telle que l'a définie Max Weber. Ce dernier achève son essai sur « La politique comme profession » par ces mots : « La politique consiste en un effort tenace et énergique pour tarauder des planches de bois dur. Cet effort exige à la fois de la passion et du coup d'œil. Il est parfaitement exact de dire et toute l'expérience historique le confirme, que l'on n'aurait jamais pu atteindre le possible si dans le monde on ne s'était pas toujours et sans cesse attaqué à l'impossible. Mais l'homme qui est capable de faire un pareil effort doit être un chef, et non pas seulement un chef, mais encore un héros, dans le sens le plus simple du mot. Et même ceux qui ne sont ni l'un ni l'autre sont obligés de s'armer de la force d'âme qui leur permettra de surmonter le naufrage de tous leurs espoirs. Mais il faut qu'ils s'en arment dès à présent, sinon ils ne seront même pas capables de venir à bout de ce qu'il est possible de faire aujourd'hui. Celui qui est convaincu qu'il ne s'effondrera pas si le monde, jugé de son point de vue, est trop stupide ou trop mesquin pour mériter ce qu'il prétend lui offrir, et qui reste néanmoins capable de dire « quand même », celui-là seul a la « vocation » de la politique. »

On ne peut mieux dire, et on ne peut dire autre chose pour évoquer Altiero Spinelli. Il faut juste ajouter qu'il a été un héros de la politique parce qu'il a été un héros de la raison. Il était maintenant reconnu, dans toute l'Europe, comme l'un des « pères fondateurs » aux côtés de Monnet, De Gasperi, Adenauer, Schuman. Avec le temps, qui sélectionne les valeurs et donne leur signification aux entreprises historiques, on le reconnaîtra certainement comme l'une des rares grandes figures politiques de ce siècle. Certes, personne n'a jamais, autant

que lui, basé son projet politique exclusivement sur la raison. C'est un fait que Spinelli, tout en étant italien, n'a pas du tout considéré l'Italie comme une réalité à accepter avant même de l'avoir soumise à l'examen de la raison. Et c'est un fait que, bien qu'il se soit converti à la démocratie après l'expérience léniniste de sa prime jeunesse, il ne considéra pas du tout les grandes idéologies de notre tradition politique (libéralisme, démocratie et socialisme) comme des schémas exclusifs, ni comme une frontière mentale à l'intérieur de laquelle se confinerait l'idéation politique. C'est à la lumière de ces références qu'apparaît clairement le sens du dessein européen de Spinelli. Le processus politique, malgré le caractère de plus en plus unitaire du processus historique, demeure tout entier centré sur les changements à introduire dans son propre pays, comme si cela suffisait à résoudre aussi les grands et pressants problèmes qui présentent un caractère continental et mondial : même la paix, dans cette perspective, est perçue comme un objectif qu'il serait possible d'atteindre par une pure et simple addition des politiques nationales. Spinelli, au contraire, se situe sur le versant opposé. S'étant libéré du conditionnement national et du conditionnement idéologique du passé, Spinelli a réussi à projeter *ex novo* une action constitutionnelle supranationale pour l'objectif stratégique de notre temps en Europe : l'unité, c'est-à-dire la Fédération européenne. C'est ainsi que pour la première fois l'on a entrepris une action politique qui ne soit pas basée sur la lutte pour la conquête et la gestion des pouvoirs constitués (les pouvoirs nationaux), mais sur la lutte pour la création de pouvoirs nouveaux. C'est la seule façon de rétablir l'équilibre entre capacité technologique et capacité politique, et pour acheminer le monde vers la vraie civilisation : la paix organisée.

Mario Albertini

## Tchernobyl

*Après l'accident de Tchernobyl, le monde ne sera jamais plus comme avant. Dans la perspective historique, Tchernobyl va de pair avec Hiroshima, mais avec quelque chose en plus, parce qu'il étend à un secteur de la vie sociale, et à la vie quotidienne elle-même de tout homme, la menace qui jusqu'à présent ne semblait se profiler que comme fait militaire, et plus précisément comme éventualité d'une guerre atomique. L'humanité court des dangers effroyables, elle risque même le danger extrême de son auto-destruction, et elle ne sait encore que faire pour y échapper. L'absurdité de la guerre atomique pouvait laisser espérer, bien qu'à tort, que le risque fût plus théorique que réel, mais après Tchernobyl cet espoir n'a plus de sens.*

*L'extension du risque atomique aux cas normaux de la vie, même à la suite d'événements qui se produisent dans des pays différents du nôtre, est désormais un fait acquis. Nous savons désormais que la menace ne provient pas seulement de la guerre, mais aussi d'activités que nous appelons « pacifiques », et qui, si on y regarde de plus près, ne concernent pas seulement les diverses applications de la technologie atomique. En dernière instance, la menace tient au fait que le développement de la puissance technologique de l'homme (en soi impossible à arrêter parce qu'elle constitue l'une des caractéristiques propres à l'espèce humaine) a atteint désormais un point où il commence déjà à mettre en danger les équilibres fondamentaux de la sphère biologique et de la sphère physique ; c'est pourquoi il faudrait le soumettre en tant que tel, non seulement pour l'un ou l'autre de ses aspects, et non seulement pays par pays, à un contrôle politique efficace, exercé bien évidemment à l'échelle mondiale.*

*Que l'humanité en soit désormais arrivée à ce point, on le savait déjà. Einstein avait compris tout de suite que, à l'âge de l'atome, il ne peut y avoir de salut pour l'humanité sans un gouvernement mon-*

dial, c'est-à-dire sans une nouvelle manière de penser et d'agir. Il ne s'agissait pourtant d'une vérité que pour peu de personnes. Avec l'accident de Tchernobyl, au contraire, cette vérité pour peu de gens s'est transformée en un fait d'un grand retentissement qu'on ne pourra plus oublier, et donc potentiellement en une vérité pour tous. La nouvelle manière de penser et d'agir — que beaucoup de monde souhaite désormais, sans cependant lui conférer aucun sens reconnaissable, et sans prévoir aucune forme effectivement nouvelle d'action — fera son chemin à grand-peine, lentement, car la raison historico-sociale ne procède pas par illuminations, mais par lentes acquisitions. Cependant son essor est certain, car dorénavant il suffira d'évoquer le nom de Tchernobyl pour faire apparaître tout d'un coup la conscience de l'absurdité de la vieille manière de penser et d'agir, et de l'organisation politique actuelle du genre humain.

\*\*\*

Pour une entière connaissance des choses, il faut faire référence aux transformations que subira le processus politique. Dans ce contexte, l'une des données décisives réside justement dans le fait que tous — tous ceux qui se trouvent inscrits de quelque manière, la plus infime soit-elle, dans le circuit global de l'information — savent désormais que, faute de contrôles efficaces, l'évolution technologique menace leur vie et surtout celle de leurs enfants. D'ailleurs, ce sont les faits eux-mêmes de la vie quotidienne qui ramèneront sans cesse cette conscience à la une de l'actualité.

Il est donc raisonnable de penser que la conscience de la nécessité de tels contrôles — bien qu'il manque une connaissance adéquate de leur nature — conditionnera toujours plus la lutte politique et la formation même du consensus. A ce propos, on peut déjà dire que le consensus, tout en étant encore manipulable dans toute partie du monde à cause de l'absence ou des imperfections de la démocratie, ne le sera jamais plus au point de consentir la pleine confiance des peuples en n'importe quel pouvoir qui n'affronterait pas, et ne résoudrait pas, ce problème fondamental pour le destin de l'humanité.

Il est déjà clair dès à présent, d'autre part, que les vieux pouvoirs (c'est-à-dire l'expression concrète de la vieille manière de penser et d'agir), ne pouvant se défendre avec les ressources de la connaissance et de la vérité, se défendront, comme ils ont déjà commencé à le faire, avec les moyens les plus antiques de la raison d'État : le silence, les arcanes imperii et les simulacra libertatis (les iura inana qui « donnent une compensation aux sujets pour ce qu'on leur a ôté de droits et de libertés en se servant de leurs fantasmes »).

On voit donc se profiler une lutte au cours de laquelle se heurteront directement la raison d'État (installée à demeure dans la souveraineté absolue des États et dans leur subordination à la logique de la puissance pour ce qui est des rapports internationaux) et la raison même de l'humanité (la raison pratique assistée de la raison scientifique) : une lutte qui, tout en étant très difficile parce qu'elle exige que l'humanité entière se reconnaisse dans une pensée politique active, dans une nouvelle idéologie, pourra être gagnée parce qu'elle ne cessera pas tant qu'existera un écart entre la conscience de la nécessité du contrôle du développement technologique, et le fait de son absence. Et il est humain d'espérer que la raison ne faillira pas dans l'accomplissement de cette tâche qui est en substance celle de devenir maîtresse d'elle-même et de ses œuvres.

La prémisse indispensable à la réalisation de cette tâche consiste à l'assumer comme son propre devoir, c'est-à-dire comme un acte de la volonté. Cette prémisse vaut aussi en ce qui concerne la connaissance. Ce qu'il faut avoir présent à l'esprit, c'est que si cette volonté fait défaut, la perception des termes réels du problème finit, elle aussi, par s'obscurcir dans la conscience. Il s'ensuit la conviction qu'il s'agit d'une illusion, et par là la présomption de connaître, sous cet aspect, le futur, et de savoir, de source sûre, ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Contre cette présomption on doit simplement observer que la raison pratique n'est pas nécessairement asservie à quelque chose de préexistant, et que la raison théorique n'est pas tenue de considérer a priori comme naturelle, et encore moins comme éternelle, toute situation existante (par exemple la situation présumée d'impossibilité & par le seul fait qu'elle existe

\*\*\*

Le besoin de penser le nouveau, et l'incapacité diffuse à le penser vraiment — c'est-à-dire la retombée inconsciente dans le vieux — font que l'on a recours encore à l'idée d'accords et de règlements internationaux comme moyen pour la solution du problème du contrôle du processus technologique. Dans le débat qui a pris corps après l'accident de Tchernobyl, personne n'a été plus loin, pas même ceux qui, tenant évidemment compte des limites des accords internationaux, ont évoqué la nécessité d'institutions « supranationales ». Le fait est que ce concept vague, et de toute manière non précisé aussi dans la circonstance qui nous occupe, ne détermine aucun objectif réel pour l'action politique, et la laisse donc retomber dans la routine du passé, à laquelle s'adaptent naturellement ceux qui excluent la nécessité de transformer la structure politique du monde. Nous sommes donc

encore très loin de la conscience du fait que, pour guider la transition de la situation actuelle (absence de contrôles efficaces) à une situation nouvelle (contrôles efficaces) il faut connaître non seulement le point de départ, mais aussi celui d'arrivée. Ce n'est qu'ainsi que les premiers pas, si petits soient-ils, pourront être des pas en avant dans la bonne direction.

Une confirmation de la stérilité du débat qui s'est instauré jusqu'à présent, est apportée par le fait que, à de rares exceptions près, on n'a jamais parlé de gouvernement mondial, pas même lorsqu'il s'agissait de poser le problème théoriquement. Et pourtant la nécessité d'un gouvernement mondial est évidente. Il suffit, pour s'en convaincre, de faire une petite expérience mentale. Si l'on suppose, par exemple, que l'événement « accident de Tchernobyl » se soit déroulé dans un cadre politique déjà caractérisé par l'existence d'un gouvernement mondial aux compétences englobant le contrôle du processus technologique (même pour assurer la paix, etc.), on peut aussitôt établir que toute décision opportune serait possible, y compris, celle, si nécessaire, de suspendre le fonctionnement de toutes les centrales nucléaires existant dans le monde, et de stopper la construction de nouvelles centrales. Cela nécessiterait des mesures dans le secteur de l'énergie et des compensations pour les pays les plus lésés économiquement par une mesure de ce type. Mais pour un gouvernement mondial ce ne serait pas une énorme difficulté.

\*\*\*

Peu de mots suffisent pour constater qu'avec l'actuel système international, non seulement tout cela n'est pas possible (fait qui paralyse la volonté), mais n'est même pas pensable (fait qui paralyse la pensée). Pour contrôler le processus technologique il faut : a) prendre des décisions politiques mondiales valables pour tous les pays, tandis qu'avec l'actuel système international on ne peut obtenir que des compromis entre des points de vue préalablement constituées, car en ce domaine le processus de formation de la volonté (et de la connaissance même des faits en question) s'arrête au niveau national ; b) prendre des décisions au sujet du développement de la puissance technologique de l'homme, c'est-à-dire de données en constante évolution, tandis qu'une conférence internationale ne peut examiner que des questions relativement statiques, identifiables par avance et bien circonscrites ; c) prendre au niveau mondial des décisions qui, même quand elles concernent des cas individuels, mettent immédiatement en jeu le développement, la sécurité et l'équilibre du pouvoir dans chaque pays, c'est-à-dire des situations contrôlables, avec l'actuel

système international, seulement par les États, *uti singuli*, en tant que détenteurs de la faculté de décider en dernière instance (souveraineté absolue, limite confédérale dans la coopération entre les États).

L'idée de contrôler le processus technologique par des accords internationaux est donc une pure et simple illusion. Cela dit, il faut observer que la difficulté majeure, en ce qui concerne la formation d'une connaissance adéquate au problème, se trouve ailleurs. Ce que j'ai dit sur le rapport entre décisions et mécanismes pour les prendre est présent dans l'esprit de plusieurs personnes, mais on le repousse dans la sphère du semi-conscient, ou carrément on le refoule, car on ne voit pas comment on peut arriver à un gouvernement mondial. Voilà le vrai problème à éclaircir, et à ce propos aussi il faut une prémisse ; la voici : ce qui n'existe pas comme schéma dans la pensée ne peut exister comme fait dans la connaissance. Kant disait que « la raison n'aperçoit que ce qu'elle même produit selon son dessein ».

Ce critère s'applique évidemment aussi à notre affaire. En effet, on constate aussitôt que celui qui adopte comme schéma le fédéralisme peut reconnaître dans les intégrations régionales en cours (dont la plus avancée est celle de l'Europe) des processus historiques destinés à conduire l'Europe, l'Afrique, l'Amérique latine, etc., au niveau politique qu'ont déjà atteint les USA, l'URSS, la Chine, l'Inde, etc. (État de grande dimension avec articulation de la souveraineté). Dans cette hypothèse, un gouvernement mondial, fondé sur quelques grands piliers continentaux, est parfaitement pensable. Il est tout aussi vrai, d'autre part, que si l'on adopte comme schéma celui, traditionnel, de la coïncidence de l'État et de la Nation (pour diverses raisons : on peut croire que ce type de communauté politique n'est pas dépassable, on peut ne pas s'être posé le problème historique de l'évolution de la dimension des États, et ainsi de suite), on est conduit naturellement à penser qu'un gouvernement mondial n'est pas concevable, soit à cause de l'impossibilité présumée de transférer une partie de la souveraineté de ces États à un gouvernement mondial, soit, et en tout cas, à cause de leur nombre élevé qui ne semble pas compatible avec un gouvernement commun.

\*\*\*

Cette analyse doit être contrôlée sur un point important. Ce point est le suivant : si on interprète de manière mécanique la distinction entre le système fédéral (dans la perspective du gouvernement mondial) et système international, deux situations seulement sont pensables : l'une dans laquelle existe le support de pouvoir nécessaire pour prendre des décisions mondiales de grande importance et une autre

*dans laquelle ce support de pouvoir n'existe pas et où donc ces décisions sont impossibles.*

*Les conséquences de cette interprétation mécanique (dont l'erreur réside dans l'assimilation immédiate d'une typologie avec la réalité) sont graves. Il est évident, en premier lieu, qu'avec cette interprétation on annule, sur le plan théorique, le problème de la transition (il n'y aurait pas de transition mais un saut) ; et que l'on ignore, sur le plan pratique, le fait que le processus des unifications régionales — qui à un certain stade de son développement ne pourra pas ne pas comporter la réforme et le renforcement de l'ONU — doit être considéré comme l'un des épisodes du processus d'unification mondiale. Il est d'autre part évident, en second lieu, qu'en ignorant le problème de la transition on obscurcit la perspective des situations de pouvoir intermédiaires entre le système fédéral et le système international.*

*A ce propos, nous disposons par chance d'une donnée de valeur expérimentale. La Communauté européenne a démontré qu'un processus d'unification d'États, quand il atteint le stade où il est clairement perçu par la classe politique et par la population, fournit un support de pouvoir (engendré par le changement des attentes) qui rend possible la prise de décisions unitaires qui, tout en étant inférieures à celles que pourrait prendre un gouvernement commun, sont cependant nettement supérieures à celles de caractère international, c'est-à-dire aux purs et simples compromis passés entre les gouvernements.*

*L'exemple de la Communauté européenne permet donc d'établir quel pourrait être le support de pouvoir suffisant pour prendre les premières décisions mondiales en ce qui concerne le contrôle, ne serait-ce que partiel, de secteurs limités du processus technologique. Il permet aussi, d'autre part, d'affirmer que ce pouvoir (déjà existant sous une forme minimale, équivalente à la conscience minimale de l'unité du monde) se manifestera nettement — même par des décisions de ce genre — quand seront reconnus en tant que tels les faits, déjà en cours, du processus d'unification mondiale.*

\*\*\*

*Si nous considérons dans leur ensemble les observations faites jusqu'à présent, nous pouvons dire que, des trois facteurs nécessaires pour le développement de l'unité du monde, deux existent déjà. Depuis longtemps déjà, le premier, le facteur de base, est là : il s'agit de l'interdépendance toujours plus grande de l'action humaine au niveau planétaire, qui par elle-même produit la nécessité d'une régulation mondiale, c'est-à-dire de nouvelles formes d'État. Avec l'accident de Tcher-*

*nobyl, le second facteur, le levier politique à utiliser est désormais présent : c'est la conscience de l'unité du destin du genre humain et de la nécessité de décisions politiques de portée mondiale. Le troisième facteur fait encore défaut : il s'agit de la conscience de la manière dont il faut utiliser ce levier.*

*Les faits de portée mondiale qui dépassent, même brutalement, le cadre des Nations, sont de plus en plus nombreux, mais les réactions à ces faits sont encore purement nationales, dans le sens précis où elles cherchent à provoquer seulement des changements dans la conduite de leur propre gouvernement national. Cela condamne à l'impuissance, les pacifistes, les écologistes et beaucoup d'autres personnes. L'élément nouveau à introduire est donc une conception, commune tout d'abord à beaucoup, et puis à tous (une idéologie), qui déplace la vision du cadre national au cadre mondial, et qui, en même temps, dirige l'action non seulement vers l'amélioration de son propre État, mais aussi, et surtout, vers la création des grands pouvoirs régionaux et du pouvoir mondial dont l'humanité a besoin pour survivre et pour prospérer.*

*Cette idéologie, c'est le fédéralisme. C'est un fait que le fédéralisme est l'idéologie de la mise en question de la souveraineté exclusive de l'État national et de la raison d'État à laquelle se sont pliés le libéralisme, la démocratie et le socialisme. C'est un fait aussi que l'on doit au fédéralisme la découverte de la formule politique pour associer les nations (l'élargissement de l'orbite du gouvernement démocratique de un à plusieurs États). Le problème majeur est donc celui-ci : le développement et la diffusion du fédéralisme, c'est-à-dire l'augmentation du nombre des personnes capables d'une vraie réaction politique mondiale aux faits de portée mondiale.*

Le Fédéraliste

## Union européenne: un personnage en quête d'auteur\*

GIULIO ANDREOTTI

Pour les considérations que je m'appête à développer, j'ai choisi un titre volontairement provocateur. Je crois en effet, que dans la phase actuelle de la construction européenne, notre premier devoir est de donner vie à ce concept d'Union qui bat à nos portes depuis longtemps déjà et demande à être interprété pour ce qu'il veut être et non pas pour ce que chacun d'entre nous préférerait qu'il soit.

L'exercice suppose un engagement important et il est rendu encore plus difficile par le fait que le même personnage doit être désormais interprété par douze acteurs. Il est donc compréhensible qu'il y ait des différences d'accents et d'intonations, reflet de réalités nationales spécifiques qu'il serait trop simple d'ignorer. Mais il serait pourtant moins compréhensible qu'une sensibilité excessive à l'égard de ces éléments de spécificité finisse par prévaloir sur la perspective d'une Europe où tous les peuples, sans perdre leur identité, pourraient retrouver leur dimension commune.

Dans un essai sur le modèle constitutionnel américain et les tentatives d'unité européenne, Altiero Spinelli, dont la foi dans le fédéralisme n'a pas besoin d'être démontrée, rappelle le jugement de l'économiste anglais Josiah Tucker qui, écrivant en 1786 sur l'expérience nord-américaine, soutenait que « quant à la future grandeur de l'Amérique et à l'idée qu'elle puisse jamais devenir un puissant empire à une seule tête..., c'est là une des utopies les plus folles et les plus visionnaires qui ait jamais été imaginée par des auteurs de romans... » ! Jugement pour le moins irréfléchi : en effet, il a été contredit par l'histoire. Les États américains que Tucker condamnait à être « désunis jusqu'à la fin des temps » ont su au contraire interpréter au mieux le rôle que leur assignait l'histoire. Leur exemple reste valable pour

\* Il s'agit de la huitième Conférence Jean Monnet, tenue le 23 novembre 1985 par le ministre italien des Affaires Étrangères, auprès de l'Institut universitaire européen de Florence.

nous aussi, Européens ; mais il n'en demeure pas moins que le Congrès, auquel adhèrent les treize ex-colonies britanniques, continua jusqu'en 1787, c'est-à-dire jusqu'à la proclamation de la Constitution par Washington, à prendre ses décisions en recourant à la règle de l'unanimité.

Je ne veux pas m'engager ici dans une évaluation des résultats auxquels il est possible d'aboutir par l'approche fédéraliste ou par ce que Spinelli définissait comme l'approche fonctionnelle, c'est-à-dire fondée sur la création au coup par coup d'autorités supra-nationales. Du reste, l'intégration européenne, telle qu'elle s'est développée depuis le Traité de Rome, aboutit à une synthèse, peut-être encore imparfaite mais suffisamment efficace des deux orientations : il est aujourd'hui possible, après les indications que nous a fournies le Parlement européen avec le projet de Traité sur l'Union européenne, après le rapport du Comité Dooge et en accomplissement des décisions adoptées au Conseil européen de Milan, de nous proposer en termes concrets l'objectif de la construction de l'Union européenne.

Le personnage à interpréter, disais-je, se tient devant nous et ce depuis longtemps. Sa première incarnation remonte au préambule même du Traité de Rome, là où fut consacrée la détermination des six pays fondateurs de la Communauté « de jeter les fondations d'une union toujours plus étroite entre peuples européens ».

Nous savons tous — et souvent pour en avoir fait la douloureuse expérience — de quel théâtre de décombres et de luttes a émergé cet engagement. Il suffit de se remémorer les années passées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale pour nous rendre compte des bénéfices que le processus d'intégration a apportés à l'Europe. Et je ne parle pas seulement des bénéfices matériels, c'est-à-dire évaluable en termes de bien-être économique et de stabilité sociale, si considérables qu'ils aient pu être — et ils l'ont été en effet.

Je ne sais (parce que l'histoire n'est pas faite d'hypothèses) si privée de l'impulsion donnée à l'intégration par les gouvernements et les peuples d'Europe, notre portion de continent aurait réussi de toute façon à se soustraire à la tradition de rivalités — qui ont trop souvent débouché sur des conflits — qui l'a caractérisée même à des époques récentes. Je constate seulement qu'entre intégration et conflits, il y a une incompatibilité absolue et que l'affirmation de la première dans le cadre européen a entraîné le déclin irréversible des seconds. Et il ne m'est pas non plus donné de savoir si les nations européennes prises isolément auraient réussi, en un laps de temps aussi court, à gagner entièrement le prestige qu'a conquis dans le monde l'Europe communautaire, et à susciter les mêmes espoirs que tant de pays tiers mettent désormais dans la Communauté européenne.



Il est certain, et j'ouvre ici une brève parenthèse, que nous ne devons pas oublier le rôle que l'Italie a joué dans l'après-guerre pour forger l'idée d'Europe telle que nous l'entendons aujourd'hui : car c'est à Alcide de Gasperi que revient le mérite d'avoir acheminé notre pays vers l'aventure européenne, c'est-à-dire d'avoir compris que la fin du séculaire antagonisme franco-allemand, grâce à la mise en commun des ressources du charbon et de l'acier, fournissaient l'occasion historique — une occasion unique — de donner à l'intégration une ampleur nouvelle à l'échelle continentale, et non plus limitée à deux pays.

C'est justement pour cette raison que nous, héritiers de De Gasperi, nous avons aujourd'hui face à l'histoire une responsabilité énorme : celle de ne pas permettre que les autres déforment l'idée initiale d'une Europe entendue comme patrie commune et comme choix de civilisation. Il n'y a aucun orgueil « de faction » dans cette dernière affirmation de ma part. L'Europe n'est pas le seul pôle de civilisation au monde. C'est pourtant un pôle de civilisation fondamental et auquel on ne peut renoncer parce que, entre autres, il s'est nourri à travers les siècles des apports spirituels et culturels provenant des autres grandes civilisations dont l'Europe n'a jamais fui le contact, qu'elle a au contraire favorisé et toujours activement recherché. Un choix de civilisation qui, précisément parce qu'il est tel, n'est pas réversible : il s'agit d'un choix qui implique en premier lieu un mode de vie et de pensée, c'est-à-dire un choix qui, indépendamment des formes qu'il peut prendre, comporte une façon d'être nécessairement globale. On peut déduire de cette conception que ce n'est certes pas à travers des projets plus ou moins fantaisistes d'une Europe « à géométrie variable » que nous pouvons nous attendre à donner une réponse à des exigences dont la satisfaction demande au contraire l'apport de tous.

Je voudrais me livrer à une autre considération, née d'un épisode récent. La semaine dernière s'est déroulée au Luxembourg la deuxième Conférence entre les pays de la Communauté européenne et les pays d'Amérique centrale. Il s'agissait d'une réunion projetée depuis longtemps, que nous n'avons pu tenir durant notre semestre de présidence entièrement occupé par les problèmes du troisième élargissement, mais que toutefois nous, les Italiens, désirions particulièrement. Nous avons été conduits à solliciter cette réunion en souvenir de l'accueil extrêmement favorable que nos partenaires d'Amérique centrale avaient réservé l'année précédente à la rencontre de San José, au Costa Rica.

Eh bien, ce qui m'a surtout frappé la semaine dernière à Luxembourg a été l'effet, je dirais unitaire, que la perspective de la réunion

avec la Communauté a produit sur les positions de nos amis d'Amérique centrale. Ce n'est un mystère pour personne que, dans cette région tourmentée, il n'est pas facile de dépasser les tensions qui dérivent fondamentalement d'une situation de déséquilibre économique et social interne, mais que des conditionnements internationaux peuvent certainement rendre encore plus graves. Le fait qu'à la veille de la Conférence de Luxembourg persistaient entre les interlocuteurs d'Amérique centrale des divergences même profondes sur certains aspects de leurs rapports, ne devait donc pas nous étonner.

Il est certain qu'aucun miracle n'a été réalisé au cours de la Conférence. Mais il n'en demeure pas moins que les pays d'Amérique centrale et ceux du groupe de Contadora ont réussi, à Luxembourg justement, à définir entre eux une base d'entente qui a permis la signature de l'Accord de coopération économique et de l'Acte final. Il s'agit d'actes importants parce qu'ils prévoient, entre autres, l'institutionnalisation des consultations politiques, au niveau ministériel, avec la Communauté.

Les pays tiers, donc, voient dans le rapport avec nous, Européens, un élément capable de les renforcer au plan interne ; et je me demande jusqu'à quel point peut contribuer à ce développement positif le fait que ces mêmes pays se trouvent face à un interlocuteur qu'ils considèrent comme influent, capable aussi de contribuer, toujours à condition qu'il le veuille, à atténuer les tensions dans les différentes parties du monde.

J'ai donné précédemment un exemple — mais il y en aurait beaucoup d'autres — de ce qui est communément, mais efficacement appelé la « demande d'Europe », une demande dont nous même peut-être sous-évaluons l'intensité, mais qui existe et commande une réponse, et qui, ajoutée à celle montant du plus profond de nos peuples, nous rappelle en permanence qu'il faut avancer avec courage et conviction sur la route entreprise. Car rien n'est plus stérile que l'attitude de celui qui, se contentant des succès obtenus, ne sait et ne veut se rendre compte des changements nécessaires, qu'il continue à considérer comme inutiles, sinon tout à fait pernicieux. Sans compter en outre que, la plupart du temps, le fait de s'arrêter sur certaines positions n'aide pas à les conserver ou à les renforcer mais, au contraire, occasionne des reculs qu'il est ensuite difficile de récupérer. Dans le cas de l'Europe, ces changements vont dans une unique direction : celle de l'achèvement de l'intégration politique et économique.

L'Europe communautaire n'est pas une monade, ce n'est pas une structure isolée, fermée aux influences du monde environnant, dans lequel, bien au contraire, elle est insérée. Il n'est pas difficile de cons-

tater — et il ne devrait pas être difficile de tirer d'une semblable constatation les conclusions les plus appropriées — que les sollicitations provenant de l'extérieur de l'édifice communautaire vont toutes dans le sens d'une accentuation de sa dimension unitaire. Du reste, cette exigence sait également se manifester d'une façon concrète. Il suffit de penser à la contribution que les pays européens ont apporté, en étroite collaboration avec l'allié américain, à la préparation du sommet de Genève, à travers l'apport d'estimations et de propositions destinées à favoriser le dialogue et la restauration de la confiance entre les deux grandes puissances, mais également à faire valoir, dans ce contexte, l'exigence de prendre en compte les intérêts plus strictement européens.

Certes le poids que l'Europe peut exercer, compte tenu surtout de ses dimensions économiques, n'est pas négligeable ; mais il pourrait être bien supérieur si l'Europe renforçait ultérieurement l'unicité de sa projection extérieure, à travers la consolidation, dans le cadre de l'Union européenne, des mécanismes de coopération politique européenne. Ces mécanismes doivent être dégagés de la position originelle de collaboration entre gouvernements qui ne garantissent pas une unicité de comportements entre les différents pays membres ; et de même, leur extension aux aspects politiques et économiques de la sécurité doit être réalisée.

Mais, en prévision du prochain Conseil européen, il serait bon de mettre tout de suite les points sur les « i » ; car il n'est pas possible de se limiter à discuter et éventuellement à approuver un Traité qui, en quelque sorte, codifie le mécanisme de la coopération politique européenne, et qui est pompeusement défini comme un Traité sur l'Union, sans ensuite affronter le problème de fond du devenir de la Communauté dans tous ses aspects. Nous risquerions autrement de faire passer la coopération inter-gouvernementale avant l'intégration. Dans tous les cas, le gouvernement italien, fort du soutien du Parlement, ne pourrait accepter à Luxembourg, une position aussi restrictive, que déjà nous avons rejetée avec détermination à Milan.

L'ampleur des problèmes que nous devons prendre en compte dans la société d'aujourd'hui, et encore plus dans celle de demain, requiert d'autre part un engagement en termes de ressources, aussi bien humaines que matérielles, que les différents pays européens seraient difficilement en condition d'assumer. La situation dans le domaine de la recherche et du développement technologique est à cet égard symbolique.

La différence entre les dépenses pour la recherche des USA et du Japon d'une part, et de l'ensemble des pays européens et du Japon d'autre part, est impressionnante ; à eux seuls, les USA et le Japon

couvrent les deux tiers de la recherche globale du monde occidental. Trois pays européens seulement (Allemagne fédérale, Royaume-Uni et France) atteignent des niveaux de dépenses suffisants pour être classés, selon les critères de l'OCDE, dans la catégorie dite des *big spenders*.

Les dépenses pour la recherche des grandes compagnies américaines, telles la General Motors, Ford et IBM, dépassent et de beaucoup celles d'un pays européen de moyenne dimension. Je ne cite pas d'exemples spécifiques pour ne pas courir le risque de faire moi-même une classification des pays européens de moyenne dimension, mais les données de l'OCDE sont à la disposition de tous.

Certes, l'efficacité d'une politique de recherche ne peut être évaluée en considérant seulement le volume de la dépense. Cela dépend également beaucoup de la qualité des hommes — ce qui ne manque certes pas à l'Europe — et de l'organisation, qui peut toujours être améliorée. Mais une chose est certaine : l'augmentation des connaissances et le développement des technologies sont en grande partie déterminés par le niveau des ressources employées. C'est-à-dire qu'il n'est pas possible de se lancer dans certains secteurs de la recherche technologique sans disposer de ressources supérieures à un seuil minimum, surtout pour les dépenses du secteur public, qui doivent être affectées à des objectifs multiples et diversifiés, contrairement à ce qui se produit pour les grandes entreprises privées, qui peuvent concentrer les ressources disponibles sur des projets spécifiques et délimités.

Nous ne devons donc pas nous étonner de l'insistance avec laquelle les milieux scientifiques soulignent, et ce depuis longtemps, l'importance d'une politique coordonnée et d'une collaboration européenne plus étroite dans le domaine de la technologie. A ce propos, je voudrais être très clair : au sein de l'Europe, les différences restent énormes. Grande Bretagne, France et Allemagne fédérale couvrent à elles seules 80 % de la recherche globale effectuée par les pays de la Communauté.

Je crois qu'il faut surtout éviter le risque, qui est grand, que certains pays décident de collaborer, en excluant les autres. Je ne dis pas cela par crainte d'une éventuelle exclusion de l'Italie. Notre tradition en matière scientifique, la solidité de nos structures, la qualité de nos chercheurs et de nos techniciens sont telles qu'elles peuvent raisonnablement nous mettre à l'abri de toute tentation discriminatoire. Du reste, notre loyauté à l'égard de la méthode communautaire ne peut être discutée, dans ce secteur comme dans d'autres.

Je dis cela car je suis convaincu que seule une collaboration étendue à de nombreux pays, bien que les apports spécifiques puissent être limités du point de vue quantitatif, peut contribuer à la cohé-

sion des pays de la Communauté et à la réalisation d'un véritable essor de qualité, avec des effets bénéfiques et généralisés sur l'ensemble de l'économie européenne et sur l'emploi. C'est dans ce sens que nous avons considéré et considérons encore l'initiative du programme EUREKA comme une propédeutique et non pas comme une alternative à la Communauté technologique européenne.

Le développement de politiques communes, parmi lesquelles, comme je l'ai dit, émerge celle de la recherche, ne peut être effectué si l'on ne réussit pas à créer parallèlement un cadre qui lui soit favorable. Ce cadre présente différents aspects, parmi lesquels dominent l'achèvement du marché intérieur, la convergence des économies, le renforcement du système monétaire et la réforme des institutions existantes.

Il ne m'est pas possible, dans un laps de temps aussi bref — et je ne voudrais pas vous ennuyer outre mesure —, d'illustrer et de commenter tous les différents thèmes actuellement examinés à la conférence inter-gouvernementale, et qui seront soumis à Luxembourg à l'attention des chefs d'États et de gouvernements. Je tiens ici à mettre l'accent sur certains aspects que je considère comme significatifs. Nous savons tous que la construction d'un marché unique effectivement intégré ne constitue pas, indépendamment d'une flexibilité plus ou moins importante des mécanismes auxquels recourir, un objectif facilement réalisable.

S'y opposent des difficultés non négligeables, de nature physique, technique et fiscale. S'y oppose également le fait qu'on n'ait pas réussi de progrès dans la convergence des économies. Il est certain en outre que l'on ne peut appliquer au processus d'achèvement de l'union économique les mêmes critères que le Traité de Rome a prévus pour la création de l'Union douanière. Dans ce dernier cas en effet, il s'est agi d'établir une période transitoire, de fixer dans cette période des étapes, de réduire graduellement les droits internes et d'introduire parallèlement un tarif extérieur commun. En d'autres termes, il y avait dans la mise en fonction de l'Union douanière, des références numériques bien précises, représentées justement par les niveaux de droits existants dans chaque pays.

Mais il doit y avoir également un moyen de fixer quelques principes auxquels se conformer au niveau de l'instauration progressive de l'union économique ! Je tenterai d'en illustrer quelques-uns. Si d'une part il semble logique que l'harmonisation des législations se fasse par le haut, c'est-à-dire qu'elle tende vers le niveau des législations les plus avancées, il faut, d'autre part, sauvegarder le principe de la libre circulation et d'éviter que ne s'installent des conditions qui mettent « hors marché » les économies des pays les plus faibles.

Mais sans en arriver à cette hypothèse extrême — qui par ailleurs ne peut être considérée comme une hypothèse purement académique — il me semble indispensable de prévoir que les mesures de mise en œuvre du marché intérieur aillent de pair avec l'atténuation progressive des déséquilibres existants entre les différentes régions de la Communauté. Il faut donc qu'un élan social se produise, en particulier à travers un rôle plus important des fonds spéciaux destinés aux zones les moins favorisées.

Un autre aspect important du processus d'intégration est celui, comme je l'observais ci-dessus, de la monnaie. Permettez-moi à cet égard d'ouvrir une parenthèse. L'actuelle organisation monétaire internationale, née des cendres de Bretton Woods, montre désormais de grandes faiblesses. Les distorsions dans les taux de change de certaines monnaies, dont la valeur s'éloigne toujours plus de la réalité des indicateurs économiques dont pourtant elles devraient être le reflet, rendent de plus en plus difficile une efficace distribution des ressources et provoquent entre autres, l'apparition de dangereuses tendances protectionnistes.

L'accroissement ultérieur et le renforcement d'une zone homogène telle que celle de l'Europe communautaire autour de l'ECU, entendu comme une monnaie à proprement parler et non comme une unité de compte, contribuerait certainement à une plus grande stabilité dont les effets bénéfiques ne se limiteraient pas à l'intérieur de la Communauté mais s'étendraient au système monétaire international dans son ensemble.

L'Europe, qui constitue une composante importante d'un nouveau système international — et qui le sera plus encore si elle réussit à progresser sur la voie du système monétaire européen — doit jouer son rôle. A ce propos, nous devons faire très attention. Il n'est pas pensable de pouvoir réaliser la libre circulation des capitaux sans poser, parallèlement, les conditions d'une plus ample stabilité des rapports de change. Et il n'est pas pensable non plus que la libre circulation des biens et services devienne une acquisition sûre si on laisse ensuite à chaque pays la possibilité de gérer sa propre politique économique et financière sans tenir compte de l'existence d'un marché intégré.

Nous nous trouvons ici face à l'un des nombreux secteurs dans lesquels le devoir et la responsabilité des hommes politiques sont d'adopter des décisions courageuses et clairvoyantes, comme surent le faire en 1978 les gouvernants allemands en décidant de donner vie au SME, malgré l'avis négatif de la *Bundesbank*.

Je voudrais vous entretenir enfin des problèmes institutionnels et surtout du problème du renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Cela fait six ans désormais que les membres du Parlement

européen sont élus au suffrage universel direct. Je ne crois pas devoir m'arrêter sur l'importance et sur la signification de ce fait. Je voudrais simplement noter que personne ne peut et ne doit être étonné par le fait que cette élection directe des parlementaires européens a entraîné une accélération du débat sur les équilibres institutionnels à l'intérieur de la Communauté et sur les modalités de réalisation de l'Union européenne.

Que nous en soyons tous conscients ou non, l'élection directe des membres du Parlement européen a introduit dans les cadres institutionnels existants un puissant facteur de « déséquilibre » que nous ne pourrions, même si nous le voulions, éviter de prendre en considération. Je dois confesser à ce propos qu'il ne m'est pas toujours facile de comprendre le sens de certaines résistances à l'égard de l'attribution de pouvoirs plus grands au Parlement européen, et surtout d'une participation plus incisive de sa part dans le processus décisionnel. Il m'est difficile de le comprendre sur le plan, pour ainsi dire fonctionnel, car il me semble suffisamment clair qu'il n'est pas question, à travers le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, de soustraire des compétences aux parlements nationaux ; il s'agit au contraire d'aboutir à une répartition plus équilibrée des compétences qui, sur la base des Traités existants, sont déjà du ressort des institutions communautaires. Je trouve parfois difficile de faire comprendre ce concept à certains de mes interlocuteurs communautaires.

La question du rôle du Parlement européen ne se limite cependant pas uniquement à des jugements de procédure, comme semblent le retenir ceux qui craignent que, d'une intervention plus incisive de sa part dans l'activité législative, dérivent des lenteurs et des lourdeurs dans un processus que l'on voudrait accélérer. Le problème, du moins me semble-t-il, est autre. Le Parlement européen est l'unique institution de la Communauté européenne qui tire sa légitimité d'une représentation directement conférée à ses membres, non pas sur le plan national, mais bien sur le plan communautaire. C'est donc seulement à travers le Parlement européen que les peuples peuvent avoir la sensation concrète de participer à la vie de la Communauté. En ce sens, il représente la vraie base psychologique et le vrai moteur de l'intégration non pas des structures mais bien des peuples d'Europe.

A ce propos, il est assez curieux de constater que dans de nombreuses sessions multilatérales et particulièrement à la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, les délégations occidentales mettent justement l'accent sur le manque de représentativité de certaines institutions des pays de l'Est. Choses sacro-saintes ; mais il n'est pas admissible ensuite que l'on cherche en pratique à fermer les yeux, à faire semblant de rien ou pis encore, à se refermer sur soi alors qu'il

s'agit d'emprisonner le Parlement européen, élu au suffrage universel et direct, dans l'exercice d'un pouvoir purement consultatif. La représentativité peut avoir un caractère formel si elle se réfère à l'institution de la monarchie constitutionnelle ; la représentativité doit au contraire être substantielle quand il s'agit d'une assemblée dont les membres sont élus directement par le peuple.

Comme pour le vote à la majorité dans les délibérations du Conseil, en affirmant le rôle du Parlement européen, on affirme non pas un instrument mais bien un principe.

Au Conseil européen de Milan nous avons réussi, confortés par le travail de ceux qui nous avaient précédés dans la tentative de tracer les contours de l'Union européenne, et spécialement par le travail du Parlement européen, à tracer le chemin à parcourir. A Milan nous savions, aussi bien la majorité qui s'est prononcée en faveur de la convocation de la conférence inter-gouvernementale pour la modification des Traités, que la minorité qui a également participé aux travaux de cette conférence et y participe sans opposition préconçue, à Milan disais-je, nous savions tous que parler d'un Traité sur la coopération politique européenne signifiait affronter le thème de la formulation systématique et de la mise en œuvre d'une politique extérieure commune étendue aux aspects de la sécurité.

Nous savions que parler d'achèvement du marché intérieur et de développement de nouvelles politiques signifiait s'imposer comme objectif d'améliorer le processus de décisions du Conseil, en revenant au respect du principe du vote à la majorité dans la prise des décisions et même en étendant ce principe à de nouveaux champs d'application. Nous savions, en outre, que dans la perspective de l'intégration il fallait rendre à la Commission un rôle de proposition effectif ainsi qu'un rôle exécutif et de gestion ; et que la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (la réalisation de ce qu'on appelle les quatre libertés) n'était pas imaginable d'une part sans un engagement précis dans le secteur monétaire et, d'autre part, sans l'amélioration de la cohésion entre les différentes régions de la Communauté. Et nous savions enfin que le point fondamental du travail des chefs d'États et de gouvernements était de renforcer les pouvoirs du Parlement européen et d'attribuer à l'Assemblée de Strasbourg un pouvoir de co-décision effectif.

C'est sur cet ensemble de mesures qu'a travaillé jusqu'à présent la Conférence inter-gouvernementale. Mon impression globale est que, dans la préparation du Conseil européen, l'attitude d'un grand nombre de pays s'est plus inspirée d'une sorte de *horror vacui* ou mieux de *horror novi* que de l'enthousiasme auquel il serait légitime de s'attendre de la part de ceux qui ont conscience d'être engagés dans une tâche de portée historique.

J'espère que les réunions des prochains jours, dont la dernière se tiendra à la veille immédiate du Conseil européen, donneront finalement une force décisive à un travail qui, aujourd'hui encore, se poursuit avec peine. On a parlé, à propos de ces prochaines réunions, de conclaves. En réalité, les vrais conclaves, c'est-à-dire ceux qui servent à élire les papes, durent habituellement plus longtemps, malgré l'aide de l'Esprit-Saint. Il s'agira pourtant très certainement de réunions importantes et, nous le souhaitons, décisives. Parce que — et il est bon d'en être conscient — à Luxembourg, de vraies réformes devront être décidées. C'est-à-dire les réformes que nous avions prévues à Milan et qui toutes, ensemble, contribuent à « faire » l'Union européenne.

Je comprends, car elles sont humaines, les hésitations face à tout ce qui est nouveau. Je crois du reste que même un homme d'action comme Jules César dut avoir lui aussi un moment d'hésitation sur les rives du Rubicon. Personne n'affronte d'un cœur léger le fatidique « *hic Rhodus, hic salta* ». Il a été rappelé que l'élaboration du Traité de Rome fut un exercice de prudence et de patience. Certains mots — comme par exemple supra-nationalité et Haute Autorité — furent soigneusement éliminés. Ce n'est qu'au dernier moment, c'est-à-dire lorsqu'il était engagé dans la dernière relecture du texte du Traité, que le comité de rédaction se décida à utiliser le mot « Communauté ».

Il me semble que l'histoire se répète quand, maintenant comme alors, on en fait une question d'appellation quand on a peur d'utiliser, à la place du mot « Communauté », le mot « Union ». Mais l'expérience nous enseigne que souvent le courage l'emporte sur la prudence et que cette dernière n'est pas toujours synonyme de clairvoyance.

Il n'est certes pas à exclure que l'application pratique de principes généraux puisse se réaliser graduellement et par étapes à l'intérieur d'une période préalablement fixée. Mais ceci bien entendu seulement à condition que sur l'acceptation des principes, sur la fixation des objectifs et sur l'adoption des mesures nécessaires pour en consentir l'obtention, il n'y ait au Conseil européen de Luxembourg aucune ambiguïté et que la base de départ respecte le niveau minimum au-dessous duquel l'exercice perdrait en crédibilité et en substance avant même que de perdre en efficacité.

Nous retenons qu'un tel niveau minimum ne sera sauvegardé que si, à Luxembourg, nous sommes capables de prendre des engagements concrets sur l'adoption des mesures institutionnelles (parmi lesquelles principalement le recours au vote à la majorité et le renforcement du rôle de la Commission) nécessaires pour la pleine réalisation avant 1992 du marché intérieur (dont il faudra définir clairement le cadre) ainsi que des nouvelles politiques ; de fixer un calendrier précis pour l'association du Parlement européen à l'activité législative,

restant entendu que l'aboutissement final du processus devra être celui de la co-décision totale ; de conférer un plus grand caractère contraignant à l'objectif de la cohésion entre les régions de la Communauté avec le but de donner une dimension sociale à la solution des problèmes économiques ; d'insérer dans le Traité une référence à la nécessité de renforcer le système monétaire européen ; d'institutionnaliser la coopération politique.

Nous pensons, en outre, que le Parlement doit être consulté sur la définition de cet ensemble de mesures, avant que celles-ci, à condition qu'elles aient été adoptées par la Conférence et approuvées par le Conseil européen, ne soient traduites en articles de Traité à soumettre à la ratification des Parlements nationaux.

En aucun cas, enfin, nous ne pourrions accepter que le résultat de la conférence consiste en des formules ou des organigrammes institutionnels peut-être même suggestifs mais privés en fait de contenus concrets, ni que d'éventuels progrès sur une ou plusieurs questions spécifiques — et je pense en particulier à la coopération politique — servent à cacher des échecs dans tous les autres domaines.

Jean Monnet a écrit dans ses *Mémoires* : « Il faut prévoir des étapes, mais non des échéances, s'en tenir à une direction, mais non se lier par des rendez-vous. Tel mois de 1976 ou de 1978 n'a rien de fatidique, et je ne prendrai pas de pari sur une date. Je suis sûr, en revanche, que la suite des saisons nous conduit nécessairement vers une unité plus grande et si ce n'est celle que nous savons organiser, ce sera celle que nous subirons. »

L'essentiel est que l'engagement de tous à construire l'Europe ne connaisse pas de ralentissement et de chutes de ton. Les résultats auxquels nous avons jusqu'ici abouti ne sont pas nés d'une germination spontanée telles des fleurs dans un champ au printemps. Ils ont été le fruit d'une claire volonté politique. De cette volonté politique qui faisait dire à de Gasperi : « Parlons, écrivons, insistons, ne prenons pas un instant pour respirer : que l'Europe reste l'argument du jour ».

Les résultats d'un récent sondage d'opinion m'ont beaucoup impressionné. Soixante-seize Européens sur cent qui se sont exprimés sur l'Union européenne ont déclaré y être favorables. On ne peut pas sous-estimer trop longtemps l'opinion des gens. Et, nouveaux Guépards, nous ne pouvons continuer à proposer de tout changer afin de ne rien changer. Si l'Union européenne ne réussissait pas à trouver des acteurs capables de l'interpréter, elle pourrait toujours trouver dans les peuples d'Europe l'Auteur qui, plus clairement encore qu'il ne l'a fait jusqu'ici, en réclame la naissance et nous demande compte de nos hésitations.

## L'Europe au seuil de l'Union \*

MARIO ALBERTINI

1. - Je voudrais commencer mon propos en remarquant que le débat non seulement politique, mais aussi culturel, relatif à l'unification de l'Europe et aux moyens de la faire progresser est insuffisant. Peu nombreux sont ceux qui s'en occupent, et parmi ceux-ci dominent les « europessimistes » auxquels, fort heureusement, les faits ont toujours apporté un démenti. L'unité européenne, que l'on a cent fois crue morte, est toujours vivante ; et comme tout organisme sain, elle pose des problèmes. Il dépend de la volonté humaine, autrement dit de nous, en tant que citoyens, et de la classe politique, de faire en sorte que ce soit des problèmes de croissance. Jusqu'à présent, malgré de longues périodes d'incertitudes et d'inévitables erreurs, nous y sommes parvenus.

Cette insuffisance du débat comporte un risque, au sens le plus grave du terme : le risque de ne pas savoir quel est le point qui a été atteint, et ce qu'il faut faire pour aller de l'avant. Au commencement du processus d'unification, et même bien avant ses réels débuts par la fondation de la première Communauté, la CECA, il y eut un large débat sur la nature politique de l'objectif et la méthode à adopter pour l'atteindre. En réalité, bien des choses demeurèrent obscures, en tout premier lieu le caractère exceptionnel de l'entreprise. Il n'existe pas, du point de vue historique, une tâche plus difficile que celle

\* Leçon inaugurale de l'année académique 1985-1986 à l'Université de Pavie. Par rapport à sa date (5 novembre 1985) les faits nouveaux sont l'Acte unique, autrement dit un coup d'arrêt sur la voie de l'Union (gardons toutefois présent à l'esprit que sans l'action du Parlement européen il n'y aurait même pas eu l'Acte unique) et la très cruelle nouvelle de la mort d'Altiero Spinelli, survenue à Rome le 23 mai 1986 ; au cours des derniers mois de son existence, Spinelli avait déjà formulé un nouveau plan pour relancer la lutte pour l'Union (cf. le rapport Herman du 17 mars 1986).

d'unifier des États, bien établis, bien caractérisés et avec de grandes traditions. La pensée va immédiatement au cas de la Grèce classique, qui, malgré les diverses expériences confédérales, ne réussit pas à atteindre l'unité et fut terrassée ; et encore, on songe au cas de l'Italie de la fin du XV<sup>e</sup> siècle, qui subit la même destinée. Mais, tandis que l'on n'a pas réussi à bien établir — et nous en subissons encore les conséquences — la véritable signification historique de l'entreprise de l'unité, on a réussi quand même à indiquer clairement la voie à suivre. Deux voies ont été indiquées : le fonctionnalisme, qui a été proposé par quelques savants qui mettaient l'accent sur la nécessité de créer des « domaines fonctionnels » européens — les domaines où l'intérêt européen paraissait de la manière la plus évidente —, mais qui éludait le problème du pouvoir ; et le constitutionnalisme, qui a été proposé par des groupes fédéralistes, nés au cours de la Résistance, en tout premier lieu par Altiero Spinelli, qui aujourd'hui encore se bat valeureusement sur cette position à laquelle il était arrivé à Ventotene en étudiant la pensée de Luigi Einaudi et de grands auteurs anglais, tels que Lionel Robbins et Lord Lothian. Et ce n'est pas vrai, comme beaucoup de gens l'estiment encore, qu'à cette époque le fonctionnalisme a prévalu.

Ce qui a prévalu, au contraire, a été l'idée d'exploiter les possibilités du fonctionnalisme pour arriver au constitutionnalisme. La CECA — Communauté européenne du Charbon et de l'Acier — et la déclaration solennelle prononcée par Schuman le 9 mai 1950 et qui lui fut inspirée par Jean Monnet, reflètent de manière transparente cette stratégie. En soi, la CECA était une idée fonctionnelle typique : un pool européen — comme l'on disait alors — d'intérêts dans un domaine important mais limité. Mais, dans la déclaration du 9 mai, on disait de manière explicite que, avec la CECA, on voulait établir « les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix » ; et l'on sait, d'autre part, quel rôle jouaient les institutions dans la pensée de Monnet.

Il convient également de rappeler comment, au cours de la lutte pour la Communauté européenne de Défense, De Gasperi contribua à la primauté du constitutionnalisme, en tant qu'idée directrice à laquelle subordonner les processus fonctionnels. A vrai dire, au début, la CED fut conçue avec l'orientation du fonctionnalisme, qui dans ce cas devenait une folie. On en vint à penser à mettre en commun les armées, tout comme on avait mis en commun le charbon et l'acier, c'est-à-dire à créer une armée européenne sans créer un pouvoir démocratique européen. Cela semble incroyable : une armée sans un État, sans une patrie. De Gasperi refusa ce projet aberrant et, lorsque les ministres des affaires étrangères se réunirent, le 11 décembre 1951,

pour la Conférence sur l'armée européenne, à laquelle étaient présents Adenauer et Schuman, aux côtés de De Gasperi qui avait pris en charge également le ministère des affaires étrangères, ce dernier obtint que la création de l'armée européenne fût accompagnée de la création de la Communauté politique européenne. En outre, il obtint par la suite que l'élaboration du texte de la Communauté politique fût confiée à un organisme politique possédant, de par sa nature, des capacités constitutionnelles : l'Assemblée ad hoc, comme on l'appela, c'est-à-dire l'Assemblée parlementaire de la CECA élargie.

Il ne me revient pas de traiter la question de la CED et de la Communauté politique. Toutefois, je voudrais rappeler deux points : le premier, c'est le rôle décisif que joua la fortune adverse dans la chute de la CED. Comme on le sait, la France qui l'avait proposée le 24 octobre 1950, la repoussa à l'occasion d'un vote parlementaire provoqué par Mendès France, le 30 août 1954, alors que la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et la Hollande avaient déjà ratifié le Traité et que l'Italie était sur le point, à son tour d'achever les procédures de ratification. Mais, ce qui frappe, c'est que jusqu'à la fin de l'année 1953, il y avait au Palais Bourbon une majorité en sa faveur. Autre fait singulier à noter : sans la mort de Staline survenue en 1953 justement, et sans de mauvais calculs sur les effets de sa mort, cette majorité n'aurait peut-être pas été dissoute. Même si peu d'Européens le savent — à cause justement des limites du débat européen qui n'arrive jamais à faire coïncider le cours des faits avec celui des idées — cela signifie que si le sort avait été différent, les mérites de De Gasperi, Adenauer et Schuman restant identiques, une fédération européenne, encore limitée à six pays, mais ouverte, existerait déjà depuis une trentaine d'années. Le second point à rappeler est qu'il est faux d'affirmer, comme on le fait souvent, que la lutte pour la CED était une fuite en avant, et que l'objectif était trop ambitieux. Il s'agissait de choisir entre la reconstruction de l'armée allemande et la construction de l'armée européenne : l'histoire avait posé le problème, il fallait choisir. D'autre part, ceux qui expriment ces opinions négatives sur la lutte pour la CED devraient se demander si, sans cette lutte, qui dura quatre ans, et sans le sentiment de devoir en quelque sorte se racheter après cet échec, on aurait vu se manifester la volonté politique qui conduisit aux traités de Rome et à l'entreprise du Marché commun.

2. - Avec la CED, le fonctionnalisme avait atteint d'un bond le constitutionnalisme. Avec la chute de la CED, les échéances étaient à nouveau repoussées dans un avenir lointain. Mais il faut également rappeler ces faits, qui appartiennent désormais au passé, parce qu'ils suggèrent en filigrane le dessein dans lequel se manifeste la logique même de l'unification européenne, sa loi de développement et, par

voie de fait, la règle à appliquer pour que ce développement continue à se manifester. On ne peut comprendre cet aspect aussi important de l'histoire que nous vivons tant que l'on n'a pas présent à l'esprit le fait que l'unification européenne est un processus d'intégration (vérifiable grâce au critère fonctionnel), étroitement lié à un processus de construction des éléments institutionnels qui tour à tour se présentent comme indispensables (vérifiable grâce au critère constitutionnel). Chacun de ces deux éléments, privé de l'autre, est aveugle ou vide. Et bien entendu il ne faut pas oublier que le degré de développement de l'intégration dépend du degré de développement de la construction. De la hâte avec laquelle, surtout dans le cas européen, on élabore les données qui vont être à la base du développement des actions, découle l'usage synonymique que l'on fait des termes « construction de l'Europe », « intégration européenne » et « unification européenne ». Mais de la sorte on maintient dans l'ombre les points d'articulation du processus qui consiste en une *unification* (terme global) qui dépend elle-même d'une *construction* (graduelle) et de la corrélatrice *intégration* (elle aussi graduelle).

Aujourd'hui on parle plutôt, d'une part de « petits pas », de l'autre de « saut qualitatif ». Mais ces termes n'ont de sens que s'ils se réfèrent aux caractéristiques structurelles de l'unification de l'Europe. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut évaluer la réelle nécessité d'un saut qualitatif, lorsqu'elle se manifeste, c'est-à-dire lorsque le processus d'unification stagne parce le niveau de construction ne permet plus le développement ultérieur de l'intégration, et par conséquent ne met pas en action, au niveau européen, de nouvelles énergies politiques et sociales. D'autre part, ce n'est qu'ainsi que les « petits pas » se révèlent vraiment utiles parce que l'on sait dans quelle direction ils doivent être faits. En tout autre circonstance, les petits pas équivaldraient à une progression désordonnée vers le chaos, une manière de mettre fin à l'unification sans même s'en rendre compte.

3. - Ces considérations théoriques sont indispensables. Seul ce cadre de référence élaboré, quoique de manière approximative, dès le début de l'unification, permet de parler des perspectives et des problèmes et de définir le point où nous en sommes. En effet, si on l'adopte, il est aisé de constater que depuis quelques années l'intégration stagne parce que justement le degré de construction (la CEE, caractérisée par le monopole législatif et exécutif du Conseil des ministres et le droit de veto qui en découle) ne permet plus d'aller de l'avant. Le Marché commun n'est pas devenu, et n'est pas non plus en train de devenir, le marché intérieur de l'Europe. Les frontières ne sont pas encore ouvertes. Nous sommes à nouveau entrés dans une phase de l'unification qui rend nécessaire un saut qualitatif — un degré plus élevé de construction — afin de poursuivre notre marche en avant et



de remettre les petits pas, la gestion quotidienne de l'intégration, sur une ligne de développement.

Les termes du problème sont clairs. Il existe une démonstration par l'absurde qui montre clairement ce qu'est la situation. Supposons que le degré de construction de l'Europe se maintienne tel quel et essayons de voir, sur la base de ce postulat, ce que sera l'Europe des années 90. Rien de plus simple, comme une même cause — à savoir le monopole décisionnel du Conseil des ministres — produit toujours les mêmes effets, nous pouvons d'ores et déjà prévoir que la politique agricole européenne, rendue plus complexe par l'élargissement du cadre à douze membres, se décomposera toujours plus et qu'aucune autre politique commune ne sera mise en place.

Aucun doute ne peut subsister à ce sujet. Je l'ai déjà dit, et je préfère le répéter, une même cause produit toujours les mêmes effets. Le mécanisme décisionnel actuel de la Communauté réussit à mener, au milieu de difficultés croissantes, une politique agricole européenne qui va de mal en pis ; et de 1970 à nos jours, il n'a jamais favorisé le développement d'autres politiques communes, qui pourtant, comme tout le monde le sait et le déclare, seraient plus que nécessaires dans le secteur social, notamment dans le domaine de l'emploi, ainsi que dans les secteurs industriel, monétaire, des technologies avancées et de la recherche, etc. Voilà pourquoi, de 1970 à aujourd'hui, aucun progrès substantiel n'a été réalisé pour transformer le Marché commun en un marché intérieur. Comme je l'ai déjà dit, les douanes en sont le plus lamentable témoignage.

Les quelques bonnes réalisations des années 70 ont été faites, de manière plus ou moins nette, en dehors des institutions, ce qui implique un affaiblissement, si ce n'est même l'annulation de leur efficacité en tant que degrés de construction et d'intégration. Aucun doute ne peut subsister sur ce que serait la situation de l'Europe dans les années 90 si les institutions restaient telles qu'elles sont aujourd'hui. C'est bien beau de dire que les possibilités contenues dans les Traités de Rome n'ont jamais encore été complètement exploitées, et qu'il s'agirait donc uniquement d'en tirer parti. Le fait est que ceux qui soutiennent cette thèse ignorent que les institutions ne correspondent jamais parfaitement aux mots qui les décrivent dans les textes constitutifs, mais, à la pratique qui en résulte, quel que soit l'exemple auquel on se réfère.

Si certaines possibilités qui figurent verbalement dans les textes n'ont jamais été exploitées durant les trente années ou presque qui viennent de s'écouler, cela signifie simplement qu'elles étaient illusoires. Du reste, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi il en était ainsi. Chacun sait, et nous l'avons déjà vu, que le problème tient

au développement des politiques communes. Mais avec les politiques communes, on se trouve sur un terrain où rien n'est simple ; on se trouve confronté à la nécessité de prendre des décisions qui exigent un véritable pouvoir étatique. Comment peut-on concevoir, dans le monde moderne, de prendre des décisions concernant l'intérêt général sans un véritable gouvernement ?

Prétendre vouloir développer des politiques communes dans le secteur social, industriel, technologique, monétaire, etc., en l'absence d'un exécutif démocratique responsable face à un parlement, ou d'un gouvernement présidentiel, mais avec un Conseil des ministres nationaux tel qu'il existe aujourd'hui, c'est-à-dire un monstre à dix têtes qui devrait à la fois légiférer et gouverner, cela n'a absolument pas de sens. Existerait-il des politiques « communes » aux USA si les décisions américaines étaient confiées à un organisme intergouvernemental composé des représentants des *states* ? Existerait-il des politiques communes en Italie si, à la place du gouvernement national, nous n'avions qu'une conférence permanente des présidents régionaux ? Lorsqu'il est question de la nécessité d'abolir le droit de veto au sein du Conseil des ministres de la Communauté, on évoque ce problème, sans l'identifier ni le clarifier.

Le droit de veto s'est imposé parce qu'il n'y a pas de cadre institutionnel capable de développer une vie politique européenne autonome, et par conséquent d'assurer une base solide aux décisions européennes. Et il est sûr — comme deux et deux font quatre — que le droit de veto existera tant qu'on ne pourra prendre de décisions européennes de manière démocratique, dans le seul cadre qui puisse les garantir, le cadre constitutionnel. En l'état actuel des choses, avec un pouvoir de décisions exclusivement aux mains du Conseil des ministres (c'est-à-dire des gouvernements nationaux), statuer par vote majoritaire, c'est risquer systématiquement de prendre des décisions fondées sur l'intérêt de quelques États, au détriment des autres. Les guerres ridicules du vin, ou des bateaux de pêche espagnols, etc., ne sont que la conséquence la plus évidente — mais non pas la plus importante — des limites de ce mécanisme décisionnel qui ne peut prendre de décisions basées sur la volonté et sur les intérêts de tous, et qui par conséquent oscille toujours entre l'hégémonie et l'immobilisme.

4. - Tous ceux qui connaissent directement le problème savent que les choses sont ainsi, même si souvent ils préfèrent le taire. Et si cette vérité ne fait pas la une des systèmes d'information, c'est seulement parce que le débat européen, il ne faut pas se lasser de le répéter, est aussi faible qu'inadapté. Mais les faits, qui sont moins maléables que les mots, ont étayé cette vérité. Les gouvernements eux-mêmes l'ont reconnue dès 1972. Comme ils avaient alors manifesté



solennellement leur intention de construire l'Union européenne avant la fin de 1980, ils ont, en effet, constaté et fait constater que la Communauté, telle qu'elle était et est encore aujourd'hui, ne suffit plus à garantir la continuation du processus unitaire. En termes d'« intégration », dès lors, les faits étaient transparents. On en avait même tiré une dénomination *ad hoc*. C'est en effet de cette période que date la distinction entre « intégration négative » et « intégration positive ». Avec la première expression, on désignait le cycle porté à terme qui concernait surtout l'abolition des formes classiques du protectionnisme, les droits de douane et les restrictions quantitatives (« négatif » parce qu'il ne nécessitait pas de politiques actives). À l'inverse, avec la deuxième expression, on mettait en évidence la nécessité du développement de politiques actives (les politiques communes) pour transformer le Marché commun en un marché intérieur, une nécessité qui depuis lors constitue un des fils conducteurs essentiels de la thématique européenne. En termes de « construction », cela nécessitait naturellement, comme je l'ai déjà dit par ailleurs, un net renforcement de la capacité d'action de la Communauté. Les gouvernements cherchèrent à poursuivre cet objectif, sans y parvenir, avec la proposition de l'Union qui, dans tous les cas, et malgré son manque de précision, ne pouvait que représenter quelque chose de plus, et de plus politique, que ce qui existait déjà.

Ainsi donc, l'analyse que l'on doit mener aujourd'hui ne concerne pas la nécessité de l'Union, ce qui a été largement prouvé et reconnu, mais plutôt le fait que, malgré l'orientation des gouvernements, et en tout premier lieu, des gouvernements des pays fondateurs, rien de ce qui avait été tenté n'a produit de résultat — je rappelle à ce propos la tentative la plus importante, la mission qui fut confiée le 10 décembre 1974 au premier ministre belge de l'époque, Leo Tindemans, pour élaborer un rapport sur l'Union européenne après consultation des « milieux représentatifs de l'opinion publique ». C'était inévitable. Mal conseillés, les gouvernements des années 70 ont suivi une voie erronée. Et ils n'ont même pas tenu compte de ce que, confrontés au même problème, les gouvernements du début des années 50 avaient su choisir la bonne voie. Pour étrange que cela puisse paraître à première vue, ce n'est pas la première fois que le processus unitaire met à l'ordre du jour le problème de l'Union. De même qu'elle est nécessaire aujourd'hui pour permettre la réalisation d'un marché réellement uni, ainsi elle l'était lorsqu'il y avait à l'ordre du jour le projet de création d'une armée européenne. Eh bien, l'étude de ce précédent — j'ai déjà rappelé que la rédaction du Statut de la Communauté politique fut confiée à l'Assemblée parlementaire européenne — permet d'établir que l'Union (ou Communauté politique, ou unité politico-institutionnelle, ou Union économi-

monétaire, un ensemble de termes qui mettent en lumière les aspects particuliers d'une même chose) ne peut être faite que si intervient, en exprimant leur volonté au niveau le plus élevé possible, les deux facteurs fondamentaux de l'unification : les gouvernements nationaux, c'est-à-dire la souveraineté déjà existante, et la représentation démocratique européenne, c'est-à-dire la souveraineté à instituer.

Il suffit de fixer son attention une minute seulement sur ce problème pour que la chose devienne évidente. En effet, il n'est pas réaliste de penser que le texte qui définit l'Union — un texte constitutionnel — puisse être élaboré et rédigé par un quelconque acteur qui ne soit pas un corps politique qualifié par l'investiture démocratique directe. On retrouve cette conception de manière embryonnaire jusque dans les traités de Rome, et précisément dans l'art. 138, troisième alinéa, du traité CEE, qui concerne l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen. Il vaut la peine de le citer textuellement : « L'assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct, selon une procédure uniforme dans tous les États membres. Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Personne ne pourrait douter du bien-fondé de cette conception. Mais si l'on jugeait nécessaire de confier l'élaboration du projet électoral au Parlement européen, comment a-t-on pu penser qu'une tâche encore plus lourde, à savoir l'Union, c'est-à-dire une nouvelle distribution du pouvoir au sein de la Communauté, pouvait être confiée à des personnes qui n'auraient pas été sélectionnées par une lutte politique européenne, ni investies par un vote populaire européen ? En réalité, depuis 1972, aucun progrès n'a été fait sur la voie de l'Union parce que, le Parlement européen ayant été ignoré, il n'a guère été possible de disposer d'un bon projet d'Union, c'est-à-dire un projet méritant d'être sérieusement pris en considération par les gouvernements nationaux, et de nature à pouvoir être proposé aux parlements nationaux pour ratification.

Le fait est que dans cette perspective les gouvernements doivent, en quelque sorte, se surpasser. En tant que tuteurs de la souveraineté nationale, ils ne peuvent pas ne pas se fixer comme tâche suprême la défense de cette souveraineté. La même règle vaut pour les fonctionnaires, et en particulier pour les diplomates. Cela ne va pas sans une espèce de déformation professionnelle — et il ne pourrait en être autrement —. Chaque donnée, chaque fait, chaque projet est toujours et en tout cas, considéré d'un seul point de vue : le point de vue national. On pourrait à juste titre objecter que l'Union, ou pour

être plus exact, ce que ce terme promet (dans la formation des USA, ce terme a justement été utilisé pour désigner le passage de la confédération à la fédération : *the more perfect Union*), constitue désormais l'intérêt suprême des nations. Mais si cela est vrai dans la pensée, cela ne l'est pas encore dans les faits.

On ne réalise pas l'Union en un jour ; et chaque jour il faut gouverner les États, c'est-à-dire adapter les sentiments, les pensées et la volonté à la pratique nationale. En effet, du point de vue concret de la tutelle des intérêts, l'Union n'a de valeur qu'à partir de l'acte par lequel elle se réalise, c'est-à-dire dès qu'elle commence à défendre sur le plan européen des intérêts jusqu'alors confiés aux États (ce n'est qu'à ce moment-là qu'elle se rattache aux affaires quotidiennes de tous). Cela revient à dire que son efficacité politique se manifeste à la fin et non au début de l'action avec laquelle on tente de la réaliser. Et, au commencement, l'incertitude règne. Personne ne sait si l'entreprise ira à bon port, c'est-à-dire si tous les gouvernements, tout au moins un nombre suffisant d'entre eux, accepteront à la fin de donner naissance à une nouvelle souveraineté, la souveraineté européenne. Et cela rend encore plus troublant le fait que jusqu'à ce moment-là, et malgré l'existence d'un espoir et d'un objectif européens, personne, et en particulier aucun homme politique et aucun fonctionnaire, n'est dégagé de ses responsabilités nationales.

Pour toutes ces raisons, il est impensable que les gouvernements, assistés de diplomates et de fonctionnaires nationaux, puissent rédiger un bon projet européen. Avec cette méthode, ce qu'ils projettent peut être seulement — par la force des choses — l'expression d'une période initiale, la période de l'incertitude et donc de la nécessité de se garantir mais ne peut être l'expression du moment final, celui de la certitude. Seul un organisme dont la raison d'être est l'Europe peut s'élever jusqu'à ce point de vue. Du reste, les faits sont éloquents. Au cours de toutes les années qui se sont écoulées depuis 1972, les gouvernements n'ont même pas réussi à décider ce que l'on doit entendre par « Union » : quelque chose qui ne concerne que la politique extérieure ? ou bien également le marché intérieur et la monnaie ? ou la réforme des institutions ? ou le pouvoir européen ?

Ces considérations n'expliquent pas seulement l'imperfection radicale des projets des gouvernements. Elles expliquent aussi le fait que tous les projets de ce genre ont été abandonnés peu après qu'ils eurent été élaborés ou proposés. Dès qu'ils apparaissent à la lumière du soleil, leur inutilité se révèle aussitôt si clairement que les gouvernements — même lorsqu'ils ont essayé de jouer de la grosse caisse, comme dans le cas de la mission Tindemans — se trouvent dans l'impossibilité de les défendre. En effet, si l'on a à l'esprit toutes les

phases du complexe procédé nécessaire à la fondation de l'Union — chacune d'entre elles (élaboration du projet, recherche de l'accord entre les États, ratifications nationales) nécessitant des accords et/ou des majorités difficiles à obtenir — on se rend compte qu'il faut un bon projet ; et cela met encore plus en évidence la nécessité que ce soit le Parlement européen qui l'élabore.

5. - Voilà justement ce qui est arrivé. Sans attendre de recevoir un mandat de la part des gouvernements (qui a pourtant été confié au temps de la CED), à peine a-t-il été directement élu par les citoyens, le Parlement européen a élaboré, et approuvé à une très large majorité, le 4 février 1984, un projet de Traité pour l'Union européenne. Et il s'agit effectivement d'un bon projet, d'un projet réaliste, sans maximalisme. Dans les milieux fédéralistes, on l'a jugé comme le minimum institutionnel indispensable pour doter les institutions européennes d'une réelle capacité d'action dans le domaine économique — ce qui est déjà prévu par les traités de Rome — et dans le domaine économique-monétaire, relatif au système monétaire européen. Et il est inutile d'épiloguer davantage pour confirmer le bien-fondé de ce jugement.

Ce dont il faut tenir compte, c'est qu'il n'est pas possible, dans les pays démocratiques, de faire des choix politiques importants sans les fonder sur la force que donne le soutien des électeurs, lequel se manifeste surtout par le vote, mais qui s'exprime aussi, jour après jour, par la dialectique vivante de l'opinion publique, alimentée par le système de l'information. Or, pour que les décisions politiques puissent s'appuyer sur cette force, il faut que n'existe aucune cloison étanche entre le vote, le parlement et le gouvernement. Il est nécessaire que, même sous une forme minimale et initiale, il y ait ce canal direct. En l'état actuel des choses, ce canal n'existe pas en Europe, ou pour être plus précis, il existe toutes les étapes de sa formation, sauf l'étape finale. Le vote européen existe, le Parlement européen existe, mais le gouvernement européen n'existe pas. A sa place, il existe un exécutif bicéphale, la Commission européenne et le Conseil des ministres (nationaux). Mais la Commission, qui peut être censurée par le Parlement européen, n'a pas le pouvoir de prendre des décisions d'importance politique, elle n'a que celui de les étudier et de les proposer au Conseil des ministres qui décide. Et le Conseil des ministres ne dépend en aucune façon du Parlement européen. Ainsi, le cercle, plutôt que de se fermer pour donner naissance à l'exercice quotidien d'une volonté politique européenne, reste ouvert, c'est-à-dire soumis aux divergences des volontés politiques nationales, qui au mieux peuvent permettre de réaliser de médiocres compromis, mais certes pas de gouverner l'Europe.

Or, la plus grande des qualités du projet des parlementaires européens tient à ce qu'il permet la réalisation de ce canal direct en confiant au Parlement européen : a) le pouvoir législatif qu'il doit exercer conjointement avec le Conseil de l'Union (le Conseil des ministres actuel qui, à cet égard, fonctionnerait comme un Sénat fédéral), b) le pouvoir qui résulte du contrôle parlementaire de la Commission, qui commencerait à prendre la forme d'un gouvernement européen.

L'autre qualité essentielle du projet tient à ce que l'instauration de ce canal direct — le premier essai d'une véritable vie politique européenne — n'est pas du tout le résultat d'une périlleuse improvisation et n'implique aucun saut dans le vide. La preuve en est : soit le fait que l'on sauvegarde pour longtemps le vote unanime (droit de veto) au sein du Conseil de l'Union, dans l'hypothèse où sont vraiment en jeu « des intérêts nationaux vitaux », soit le fait que pour ce qui est de la politique extérieure et de la sécurité, on en reste encore, même au sein de l'Union, à un vieux mécanisme décisionnel de nature intergouvernementale (confédérale) qui ne grève en rien le pouvoir décisionnel des États.

Vu sous le profil de la prudence politique, c'est là un choix raisonnable. Ce n'est que lorsque l'Union aura fait la preuve d'un bon fonctionnement, qu'il sera possible de disposer de la grande majorité nécessaire pour attribuer à l'Union la souveraineté aussi en matière de politique extérieure et de défense. En attendant, sur la base d'une véritable unité politique dans le domaine économique et monétaire, on pourrait fournir à la coopération politique une base très solide, en donnant ainsi plus de champ à une Europe capable de parler « d'une seule voix ».

Comme on peut le constater, le projet du Parlement européen ne contient vraiment rien de maximaliste ou d'irréaliste. On pourrait même penser que ceux qui ont exprimé cette opinion ne l'ont pas lu. Répétons-le, il ne contient que le minimum institutionnel indispensable pour fonder les décisions européennes sur le consensus des citoyens ; et par conséquent aussi, pour rendre au contrôle démocratique les décisions européennes que les Parlements nationaux ne contrôlent plus et que le Parlement européen ne contrôle pas encore.

6. - Le Parlement européen ne s'est pas seulement montré capable d'élaborer un bon projet, il a été aussi capable de l'imposer à l'attention des gouvernements. C'est un fait à éclaircir, puisqu'il est encore enveloppé dans une sorte de brouillard. Il est intéressant de remarquer que les événements qui ont mis en lumière cette capacité d'action du Parlement européen se sont produits — comme toute vraie nouveauté historique — de manière tout à fait inattendue ; et à cha-

que fois ensuite, on les a sous-évalués de manière irraisonnée. Quoiqu'il en soit, voici brièvement la séquence des faits ainsi que les marques par lesquelles on cherchait à les diminuer.

Quand Altiero Spinelli proposa au Parlement européen d'élaborer un projet de Traité pour l'Union, qui serait soumis à la ratification des États, tout le monde dit qu'il n'obtiendrait jamais la majorité au sein même du Parlement européen. Quand la majorité se manifesta et que le projet fut approuvé (14 février 1984, 229 voix pour, 32 contre, 42 abstentions), tout le monde dit qu'aucun gouvernement ne le prendrait jamais en considération. Quand le gouvernement et le Parlement italiens se prononcèrent en faveur de sa ratification, tout le monde dit qu'il était impensable que les autres gouvernements, et tout particulièrement les gouvernements français et allemand (sans parler du gouvernement anglais, hostile dans tous les cas) prennent la même position. Et puis, il y a eu les déclarations de Mitterrand, le 24 mai 1984, lors du grand discours prononcé devant le Parlement européen, les déclarations pareillement favorables de Kohl lors du sommet franco-allemand qui a succédé aux déclarations de Mitterrand, sans parler des déclarations des Parlements et des leaders d'autres pays de la Communauté, jusqu'à dépasser le nombre d'États nécessaires (d'après le projet du Parlement européen) pour donner naissance à l'Union.

C'est alors que, contre toutes les prévisions des experts, a débuté la deuxième phase de la procédure pour aboutir à l'Union européenne, c'est-à-dire la recherche d'un accord entre les gouvernements, ou au moins entre un nombre suffisant d'entre eux. Le 24 juin 1984, le Conseil européen de Fontainebleau a nommé un comité de représentants personnels des chefs d'États et de gouvernement (comité Dooge) pour examiner cette question. Ce comité a présenté son rapport au Conseil européen de Bruxelles (29-30 mars 1985). Et, comme on le sait, ce rapport a été discuté au Conseil européen de Milan (29-30 juin 1985) qui, sur une proposition de l'Italie, a décidé, par un vote majoritaire qui a fait scandale, de convoquer, aux termes de l'art. 235 du Traité CEE, une conférence intergouvernementale sur les questions de l'Union européenne et des nécessaires modifications du Traité.

7. - Nous en sommes là. Quel est le sens de tout cela ? Un grand chemin a été parcouru, il en reste beaucoup à faire ; et l'on ne peut dire encore si l'on ira jusqu'au bout. L'Union est une forme embryonnaire d'État, et rien n'est plus difficile que de créer un État nouveau sur un territoire déjà couvert par de nombreux États. A tout moment et jusqu'au dernier, l'entreprise peut échouer. Mais ce qui s'est passé suffit à nous permettre de constater que le Parlement européen est parvenu à conduire l'Europe au seuil de l'Union.

Cette constatation, tout en renforçant nos espoirs, nous permet d'approfondir notre connaissance théorique du processus d'unification. Jusqu'à présent, on ne pouvait savoir ce qu'aurait été le rôle du Parlement européen après l'élection directe. Il n'existe pas de modèle théorique exhaustif de la transition d'un système d'États à la souveraineté absolue à un système fédéral. Et personne ne pouvait savoir, avant, quelle capacité d'action peut avoir un Parlement élu par le peuple dans un système politique ne possédant pas encore de gouvernement propre.

A présent, nous le savons. Le pouvoir du Parlement européen a suffi à remettre en jeu de gros atouts qui semblaient perdus. La voie vers l'Union a été réouverte, alors qu'elle avait été en vain parcourue par des gouvernements qui n'avaient même pas réussi à élaborer un projet décent. Sans l'intervention du Parlement européen, cette voie serait encore fermée, et peut-être pour toujours. Bien qu'il n'ait pas encore de pouvoir sur le gouvernement de l'Europe, le Parlement européen a pour le moment un pouvoir plus important : celui du « fédérateur ».

Voilà ce que nous enseignent les faits. Quand il est nécessaire, avec l'exercice du pouvoir constituant, de promouvoir de nouvelles phases de la construction de l'Europe pour reprendre la marche de l'intégration, le seul interlocuteur efficace des gouvernements nationaux est le Parlement européen. Et cela est valable tant pour l'action en cours que pour celles qui sont à entreprendre dans l'avenir, lorsqu'il s'agira d'attribuer à l'Union des compétences en matière de politique extérieure, ou de repartir à zéro, ou encore de mener une longue guerre de position.

Par ces observations, je mets fin à mon analyse. Mais je voudrais clore mon exposé en rappelant le sens que Luigi Einaudi donnait à la lutte pour l'Europe, et qu'il sut exprimer de manière mémorable. Le 1<sup>er</sup> mars 1954, il écrivait : « Dans la vie des nations, l'erreur de ne pas savoir cueillir l'instant qui passe est habituellement irréparable. La nécessité d'unifier l'Europe est évidente. Les États existants ne sont que poussière sans consistance. Aucun d'entre eux n'est en mesure de supporter le coût d'une défense autonome. Seule l'Union peut les faire durer. Le problème n'est pas entre l'indépendance et l'Union ; il est entre vivre tous unis ou disparaître. Les hésitations et les discordes des États italiens, à la fin du XV<sup>e</sup> siècle valurent aux Italiens la perte de leur indépendance pendant trois siècles ; et à cette époque-là, le temps de la décision ne dura que quelques mois. Aujourd'hui, le temps propice à l'Union européenne ne durera que tant que dureront en Europe occidentale les mêmes idéaux de liberté. Sommes-nous sûrs que les facteurs contraires aux idéaux de liberté n'acquerront pas

inopinément une force suffisante pour empêcher l'Union en faisant tomber les uns dans l'orbite nord-américaine et les autres dans celle des Russes ? Un territoire italien existera encore ; ce ne sera plus une nation, et elle ne vivra comme une unité spirituelle et morale qu'à condition de renoncer à une absurde indépendance militaire et économique ».

## Notes

### LA CRISE DE LA MÉDITERRANÉE ET LA RESPONSABILITÉ DE L'EUROPE

*Jamais autant qu'en avril de cette année n'a semblé vraie, face aux événements qui se sont déroulés en Méditerranée, l'impitoyable constatation d'Einaudi, s'appliquant aux États européens, que « les États existants ne sont que poussière sans substance ». Les événements de la Méditerranée, et l'absurde arrogance de Khadafi — à la tête d'un pays de trois millions d'habitants qui défie, humilie et met en difficulté tous les Européens — ont une cause précise : le vide de pouvoir européen. Ce vide entraîne deux conséquences, l'une de caractère factuel, qui se manifeste justement par le fait que trois millions de Libyens mettent en difficulté trois cent vingt millions d'Européens (à s'en tenir aux pays de la soi-disant Communauté) ; et une conséquence de caractère mental qui s'exprime dans la stupide et lâche conviction qu'il faut répondre aux coups de force par la négociation et la diplomatie.*

*Il semble que, tout à coup, les Européens aient oublié, jusque dans le pays de Machiavel, que la politique consiste en des rapports de force ; et que la politique internationale consiste en des rapports de force sans freins juridiques, autrement dit fondés, aussi, sur des moyens militaires. En poursuivant l'idée de négocier avec qui use de la force de la manière la plus brutale, ces Européens de la décadence et de la démission oublient que les négociations elles-mêmes se fondent sur des rapports de force. L'issue d'une négociation n'est pas l'hypothétique solution juste pour tous. C'est la solution par laquelle sont reconnus les droits du plus fort, et chacun reçoit ce qui lui revient en fonction de sa force. En substance, une négociation est une guerre simulée. Le reste (les discours, par exemple ceux de l'ONU ou ceux du prétendu droit public international) n'est que l'ignoble fard par*

*lequel on cherche à masquer le visage encore féroce de la politique ou l'enlèvement dans le silence de la raison : l'absurde prétention de renoncer à l'usage de la force, tout en ne regardant pas au prix, y compris moral, pour en disposer (service militaire obligatoire, achats d'armes, etc.).*

*Pour qui réussit à se remettre en tête un minimum de compréhension politique « effective » — ce qui implique au moins le dépassement du sophisme sur l'efficacité du droit (lequel ?) et de la morale dans un monde que gouverne encore la force brute, y compris la force nucléaire —, trois considérations sont valables : une sur les USA, une sur l'Europe et une sur la paix. Le tort des Américains n'est pas de se livrer à des représailles. C'est de ne pas utiliser la force (ce qui ne signifie pas nécessairement tirer) à l'égard aussi d'Israël pour l'obliger à reconnaître les droits des Palestiniens à constituer leur propre État autonome en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. De la sorte, le terrorisme arabe, privé de son principal aliment, recevrait peut-être un coup mortel. En tout cas les représailles deviendraient efficaces alors qu'aujourd'hui elles ne le sont guère. Mais ces considérations ne valent qu'à court terme. A moyen terme il faut, pour Israël, une garantie basée sur les faits et non sur les mots. C'est là que débute la responsabilité des Européens. Avec leur division, leur impuissance et avec le vide de pouvoir qu'ils créent jusque dans la Méditerranée, ils empêchent tout le monde — Israël, USA et nation arabe compris — de pouvoir compter sur un équilibre régional capable soit de contenir les poussées agressives qui se manifestent toujours lorsqu'un pouvoir adéquat ne les bloque pas, soit d'éliminer, à long terme, les racines mêmes du terrorisme en question grâce à l'unité et à la modernisation de la nation arabe. Avec la stupide prétention de mener une politique étrangère européenne sans un pouvoir européen — et en empêchant le Parlement européen de le développer — les Européens qui ont choisi la démission et l'impuissance ne menacent donc pas seulement le sort de l'Europe mais également celui du monde.*

*Et maintenant la paix. Il n'y a que deux formes de paix : celle, précaire et armée de l'équilibre des forces, qui décourage les agresseurs mais requiert que chaque État développe toutes ses potentialités de force, et celle du gouvernement mondial : la vraie paix, selon Kant, parce qu'elle permettrait aux peuples de vivre désarmés et de défendre leur autonomie par des moyens exclusivement juridiques. Si cela est vrai, comme l'estiment tous ceux qui n'ont pas perdu leur raison, est vrai aussi que celui qui ne tend pas à l'équilibre des forces et ne cherche pas à l'acheminer vers les grandes unifications régionales pour combler les vides de pouvoir et créer les piliers du futur gouvernement mondial, travaille pour la guerre et non pour la paix, même*

*s'il se présente sur la scène publique en tenant un rameau d'olivier et s'il est stupidement content chaque fois qu'il a réussi à diminuer la force de son propre État sans penser que cela correspond automatiquement au renforcement des autres États.*

A ce point tout pourrait sembler dit, mais il faut encore glisser un mot concernant la faiblesse des États européens (une faiblesse du reste différenciée : la France se comporte nettement mieux que les autres). A première vue, il peut en effet apparaître déconcertant que des États avec une cinquantaine de millions d'habitants, un développement industriel avancé, etc., puissent être mis en difficulté par un État aussi peu développé et peuplé que la Libye. On approche cependant de la solution de l'énigme si l'on garde présent à l'esprit que ce qui vaut pour les individus vaut aussi pour les États : celui qui n'a rien à perdre peut se montrer agressif et par conséquent redoutable, alors que celui qui a beaucoup à perdre a tendance à la circonspection et à la prudence. Et l'énigme se dévoile si l'on se rappelle comment Einaudi — un des plus grands savants italiens de ce siècle, président de la République de 1948 à 1955 — justifiait l'affirmation que j'ai rappelée (« les États existants ne sont que poussière sans substance. » : « Aucun d'eux n'est en mesure de supporter le coût d'une défense autonome »<sup>1</sup>).

Nous sommes au cœur du problème. Les États européens n'ont pas de défense autonome. Il suffit donc de comprendre, pour en prendre la mesure, quelle peut être la « raison d'État » d'États incapables d'une défense autonome. Et il suffit de se demander quelle peut être la formation et la sélection de la classe politique dans des États de ce genre.

Mario Albertini

## LA PARTICIPATION ACTIVE A LA GAUCHE EUROPÉENNE, SEULE ALTERNATIVE AU DECLIN DU PCI

Le XVII<sup>e</sup> Congrès du PCI a ratifié, au niveau de la base du parti, le tournant européen. Ce processus tourmenté, qui s'est amorcé avec l'entrée des communistes italiens au Parlement européen et s'est approfondi grâce à l'engagement tenace d'Amendola tout d'abord, puis de Berlinguer, a finalement débouché sur une proposition politique

précise. « Le PCI fait partie intégrante de la gauche européenne », affirme-t-on résolument dans les Thèses discutées par les militants au cours du débat précédant le Congrès. Presque tous les leaders du parti qui sont intervenus lors du Congrès ont approuvé le virage européen, en exprimant clairement leur accord sur ce choix.

Natta lui-même, dans son rapport introductif, a tenté d'indiquer les objectifs les plus importantes de la lutte de la gauche européenne : « ... La désunion de la gauche, a-t-il dit, autour de l'idée d'unité et de la possibilité d'une politique européenne commune, tout au moins en ce qui concerne les thèmes essentiels de la situation internationale, continue à faire de la Communauté européenne guère plus qu'une entente économique, elle-même très incertaine et tourmentée, et incapable d'offrir une résistance suffisante face aux prétentions hégémoniques des USA, même dans le secteur économique. L'Europe ne se manifeste pas encore comme une véritable entité politique... Et nous devons proposer que l'on pense et que l'on commence à travailler à une rencontre sur un programme des forces progressistes et de gauche de l'Europe communautaire... Nous continuons avant tout à penser à un rapprochement des deux grands courants en quoi est divisé le mouvement ouvrier ».

Il n'y a aucun doute à avoir sur le sérieux de l'engagement du PCI dans cette direction. Peu avant le XVII<sup>e</sup> Congrès, Natta s'est rendu au SPD et, dans une conférence de presse avec le président Brandt, il a précisé que le but de son voyage était d'entamer un dialogue afin de préparer un programme électoral commun des gauches, pour les prochaines élections européennes de 1989. Le projet du PCI prévoit donc un objectif précis et rencontre de nombreuses approbations au niveau européen. Le franchissement de la barrière historique entre social-démocratie et communisme semble désormais à portée de la main, grâce à la conquête du vote européen, qui a permis à tous les partis de la gauche européenne de se battre pour des objectifs communs à l'intérieur du Parlement européen et d'abandonner des préjugés anciens et désormais anachroniques. C'est pour cela que la déclaration (ultime tentative pour ne pas se sentir tout à fait exclus du nouveau courant) des représentants soviétiques Zajkov et Zagladin, selon laquelle « même le PCUS se sent partie intégrante de la gauche européenne », apparaît comme vraiment pathétique.

Toutefois, malgré le chemin parcouru sur le terrain européen, il reste encore au sein du PCI des incertitudes et des contradictions. Une gauche européenne sans Union européenne ne peut exister et n'a pas d'avenir. C'est une constatation : aucun projet sérieux de programme des gauches européennes ne pourra prendre forme et surtout se réaliser, en l'absence d'une Communauté renouvelée, avec un

<sup>1</sup> LUIGI EINAUDI, *Lo scrittoio del presidente*, Turin, 1956, p. 89.

*gouvernement européen doté de pouvoirs effectifs dans les secteurs de l'économie, des finances et de la politique extérieure.*

*Malheureusement, cette perspective de lutte — à savoir la réalisation d'objectifs institutionnels européens précis — n'a même pas été indiquée par Natta dans son rapport, et elle est restée tout aussi absente des interventions des délégués. Il est dommage de devoir faire une telle observation à un moment où la reprise de la lutte pour l'Union européenne, après les conclusions décevantes du Sommet de Luxembourg et en réponse au scepticisme trop facile d'un européisme de façade demanderait un engagement ferme de tous les partis, italiens et européens. Spinelli a défini une stratégie de lutte précise, à l'intérieur de la commission institutionnelle du Parlement européen, mais jusqu'à présent aucune voix influente ne s'est élevée pour la soutenir. Sous cet aspect, le Congrès communiste représente une occasion manquée. On ne peut se déclarer « partie intégrante de la gauche européenne » sans se battre ensuite avec cohérence pour ces objectifs qui sont indispensables pour consolider et faire croître la gauche européenne en formation.*

*Ce manque de clarté des objectifs stratégiques ne concerne pas uniquement le Congrès communiste et n'est pas du tout une position contingente. Il s'agit d'une lacune historique dans la culture de la gauche européenne. On peut en trouver une preuve éloquentes dans le Manifeste pour une nouvelle gauche européenne de Peter Glotz, secrétaire exécutif de la SPD, dans lequel sont de nouveau absentes les indications sur les aspects institutionnels du projet européen des gauches ; en d'autres termes, il manque les indications sur la façon dont peut être réalisée la démocratie européenne. On parle de politique européenne de l'emploi, de la technologie et de la recherche d'avant-garde, de la détente, de la coopération internationale etc., mais on oublie qu'en l'absence d'un gouvernement européen toutes ces belles perspectives de progrès sont destinées à ne pas dépasser le stade des bonnes intentions.*

*Il est vrai que l'union européenne n'est pas une fin en soi. Mais elle demeure un moyen indispensable, une véritable conditio sine qua non, face à tout programme commun des gauches. Sans entité européenne, toute formulation d'un programme est destinée à rester un bel idéal et le PCI courra le risque de payer très cher un choix pour lequel les faits ne succèdent pas aux paroles. En politique, où les grandes options idéales sont souvent évoquées à seule fin d'obtenir des consentements faciles, celui qui veut la fin a aussi le devoir d'indiquer les moyens appropriés. Le destin du PCI, c'est-à-dire en pratique sa capacité de résister aux forces qui le minent de l'intérieur (déclin des inscriptions, premiers phénomènes de mauvais gouvernement au niveau des administrations locales, détachement du monde de la jeunesse, etc.), dépend*

*de la détermination et du courage avec lequel il saura affronter le choix européen. C'est là le sens du ferme avertissement de Lama : « notre participation active à la direction de la gauche européenne, voici une entreprise stimulante et enthousiasmante, sans laquelle notre déclin serait inévitable et mérité ».*

*Pour conjurer ce danger, il est désormais urgent que le tournant européen s'accompagne d'un tournant culturel radical, qui se propose de récupérer les éléments de fédéralisme latents dans la tradition socialiste européenne — il suffit, à ce propos, de rappeler que la revendication de l'objectif des États-Unis d'Europe avait déjà été avancée au cours de la II<sup>e</sup> et de la III<sup>e</sup> Internationale — et qui sont de plus en plus indispensables pour juger l'histoire contemporaine et orienter l'action politique. Il n'est pas exact de dire, comme il arrive parfois même au sein du PCI, que l'on est « moderne » seulement si l'on accepte une vision pragmatique et non pas idéologique de la politique : la FGCI a renoncé, peut-être un peu trop rapidement, à une partie essentielle de la culture socialiste, en se définissant comme « une organisation non idéologique ». Mais ceux qui n'ont pas le courage de juger le cours de l'histoire dans son ensemble, renoncent également à la possibilité même de comprendre le sens de l'action politique et à se battre avec efficacité en faveur de l'émancipation humaine (la révolution, pour utiliser le langage du XIX<sup>e</sup> siècle). Heureusement, au sein du PCI, le débat sur le nouvel internationalisme et la troisième voie est encore très vif. Il est normal qu'il en soit ainsi dans un parti qui trouve ses racines dans la révolution bolchévique et dans la résistance européenne. Et tout aussi vif est le sentiment pour ce que l'on nomme la mondialisation des problèmes. Les grandes questions de la politique contemporaine — la paix, l'environnement, l'avènement de la société post-industrielle, le dialogue Nord-Sud, etc. — ont une dimension mondiale et ne peuvent être affrontées qu'avec les instruments culturels du fédéralisme, c'est-à-dire de la théorie politique du dépassement de la raison d'État à travers l'instauration d'un pouvoir démocratique qui soit au-dessus des gouvernements nationaux, et en mesure d'imposer la paix et de réaliser la justice internationale. Natta a justement voulu rappeler au Congrès la courageuse affirmation de Berlinguer en faveur d'un « gouvernement mondial »<sup>1</sup>, désormais indispensable pour faire face à la menace d'holo-*

<sup>1</sup> Dans son rapport au XIV<sup>e</sup> Congrès national du PCI (Rome, le 18 mars 1975), Berlinguer a affirmé que : « On peut penser que le développement de la coexistence pacifique et d'un système de coopération et d'intégration, en mesure de dépasser progressivement la logique de l'impérialisme et du capitalisme et de comprendre les aspects les plus divers du développement économique et civil de l'humanité tout entière, pourrait

causte nucléaire et de catastrophe écologique pour la planète entière. Après avoir parlé des critiques de Togliatti « au groupe dirigeant soviétique, à propos de la nature de la guerre dans l'époque moderne », Natta a affirmé : « De nombreuses années plus tard, le souhait qu'a fait Berlinguer lors de notre XIV<sup>e</sup> Congrès, d'un gouvernement mondial face aux risques menaçants et aux tragédies déjà en cours, est apparu comme une vaine utopie et comme une chute dans une sorte de prophétisme embarrassant. Mais ce n'était pas cela : c'était le besoin de tracer un nouvel horizon, d'indiquer un nouvel idéal face aux objectifs partiels de lutte qu'il faut, étape par étape, s'imposer ».

Voici, en effet, le défi théorique et pratique auquel est confronté le PCI. L'expérience de la Communauté européenne dans l'après-guerre semble indiquer une voie sûre, à condition qu'elle soit entièrement parcourue, pour une cohabitation pacifique de nations qui furent un temps de féroces adversaires sur les champs de bataille. Mais comment faire pour consolider cette unité encore précaire ? Et comment donner la possibilité à l'Europe de faire entendre sa voix de paix et de justice au monde entier, pour le guider vers ce gouvernement mondial désormais indispensable à la solution des dramatiques problèmes de notre temps ? Voici les questions auxquelles les communistes italiens doivent aujourd'hui apporter une réponse. Et il vaut la peine de se rappeler, même si les circonstances historiques sont totalement différentes, que ce sont les mêmes angoissantes questions que les fondateurs du MFE se sont posées, dans les années de la Seconde Guerre mondiale.

Guido Montani

## LES MÉTAMORPHOSES DE L'EUROPE

*Le sommeil dont s'est endormie l'Europe au seuil des années soixante-dix annonce-t-il une démission millénaire — un monde sans l'Europe ? Ou bien s'agit-il d'un assoupissement passager, le temps de se ressaisir avant de prendre une part active au plus grand commencement d'humanité depuis la révolution néolithique ?*

aussi rendre réaliste l'hypothèse d'un gouvernement mondial qui serait l'expression du consensus et de la libre participation de tous les pays. Cette hypothèse pourrait ainsi sortir de ce royaume de pure utopie dans lequel se situent les projets et les rêves de divers penseurs au cours des siècles derniers ».

*La vision qui habite le lecteur quand il referme Les métamorphoses de l'Europe de Michel Richonnier<sup>1</sup> est proprement vertigineuse : vision de vie et de mort de l'Europe, familière aux lecteurs du Fédéraliste. Dressons l'inventaire en combinant les deux approches, la sienne et la nôtre. C'est saisissant : les trente glorieuses (vingt-huit en vérité), vécues dans le confort de l'ignorance, n'auraient superposé pas moins de six terminaisons.*

— *La fin de l'agonie du néolithique : l'ingénierie génétique libérera l'agriculture de la plupart des contraintes climatiques et météorologiques et l'élevage des limites de la reproduction naturelle. Cette révolution peut être datée de la première recombinaison génétique réussie en 1973 par Herbert Boyer, de Berkeley, et Stanley Cohen, de Stanford : l'homme peut maintenant modifier le programme de cellules vivantes pour accroître l'efficacité de leur production ou pour leur faire produire des substances qu'elles ne fabriquaient pas naturellement.*

— *La fin de l'âge européen : le monopole européen de la modernité prend fin à tout jamais avec l'écroulement du système européen (national et colonial) des États. Cette rétrogradation géopolitique de l'Europe commence avec l'émergence, au sortir de la seconde guerre mondiale, d'un système mondial bipolaire, dominé par les États-Unis d'Amérique et l'URSS, et s'achève, psychologiquement et symboliquement, avec la fin de la guerre du Vietnam. La montée en puissance économique de la Communauté européenne et du Japon et l'accession de la France et de la Chine au statut de partenaire nucléaire montrent que cet ordre à deux était gros d'un ordre multipolaire. Pendant la guerre du Vietnam, les Européens ont vécu par intermédiaires la liquidation de la dernière grande séquelle du colonialisme, transférant sur les États-Unis leur mauvaise conscience d'ex-colonisateurs et acceptant sans sourciller que la défaite américaine soit payée par le peuple vietnamien d'un avenir d'oppression. Cette exorcisation vietnamienne du passé colonial a posé en Europe les prémisses d'une réhabilitation de la notion de puissance indispensable à toute ambition de portée universelle dans un monde d'États.*

— *La fin du règne sans partage du capital : la révolution informatique, qui s'étale de 1951, avec le premier ordinateur commercial, à 1971 avec le microprocesseur, annonce un temps où l'information supplantera la marchandise comme objet d'échange, tandis que la monnaie elle-même, avec la monétique, achèvera sa dématérialisation ; d'abord limité par le mouvement ouvrier puis divisé par la mixité de son appropriation, le capital tend maintenant à s'effacer derrière*

<sup>1</sup> Paris, Flammarion, 1985.



la science (des particules élémentaires et des cellules vivantes) en tant que force productive, si bien que le pouvoir de décision, dans les unités de production, est de moins en moins lié à sa détention, privée ou publique, et de plus en plus à la connaissance ; tandis que la généralisation du fordisme tend à changer le salaire en un fait politique et que les effets négatifs de la concentration physique du capital frisent la catastrophe écologique (destruction du milieu naturel) ou sociologique (congestion urbaine), les premiers signes apparaissent d'une dispersion des activités de production, de nature à libérer celles-ci de toute contrainte de localisation.

— La fin du « principe mécanique » auquel se substitue aujourd'hui le « principe automatique » : la machine avait multiplié la force de travail manuel de l'homme, l'automate multiplie maintenant sa force de travail intellectuel. Le stade de l'intelligence artificielle est à notre portée et l'homme bientôt libéré du travail pourra se livrer, tête et jambes, au jeu et à la création.

— La fin de la deuxième révolution industrielle : le renchérissement du prix du pétrole (1973) aura précipité le recours à d'autres sources d'énergie dont la plus prometteuse est passée pendant les trente glorieuses du stade de la recherche fondamentale à celui de la recherche appliquée : il s'agit de la fusion thermonucléaire contrôlée, qui porte en elle la potentialité de l'énergie gratuite. Il aura aussi sonné l'heure du repli progressif de la pétrochimie au moment où l'explosion des biotechnologies laisse entrevoir l'essor prochain de la chimie de la biomasse.

— La fin d'un cycle Kondratiev. La célèbre étude de l'économiste russe s'arrête en 1920 mais cette année-là fut le point de départ d'une nouvelle période de baisse des prix allant jusqu'à la seconde guerre mondiale (la grande déflation du XX<sup>e</sup> siècle), suivie à partir de 1946 d'une nouvelle phase de hausse de longue durée des prix jusqu'à la fin de la guerre du Vietnam (1973). La crise actuelle, en dépit des chocs pétroliers générateurs d'une inflation résistante, peut être analysée comme une phase déprimée d'un mouvement long de type Kondratiev. Mais au cœur de cette crise, une nouvelle grappe d'innovations s'est formée propre à induire une nouvelle phase de croissance, qui atteindrait son régime de croisière aux alentours de 1995.

Les saisons qui se meurent étaient donc vieilles respectivement de dix millénaires, de six siècles, de trois siècles, de deux siècles, d'un siècle, d'un demi-siècle. Rien d'étonnant à ce que cette conjonction soit traumatisante et que l'Europe soit comme frappée de stupeur. Il s'agit d'un bond dans l'inconnu sans précédent. Richonnier, en historien du présent, consacre d'ailleurs à ces six « métamorphoses » des

développements inégaux : un chapitre pour les Kondratiev, un gros paragraphe et deux ou trois points sur la chimie et l'électricité, trois ou quatre points sur l'automatisation, rien ou presque sur le changement social induit, à peine plus que des repères chronologiques sur le concert mondial (mais un paragraphe sur les guerres européennes) et deux allusions à l'époque néolithique. En vérité, Les métamorphoses de l'Europe sont moins un livre sur le « quand » et sur le « quoi » qu'un livre sur le « où » et sur le « qui ». Les protagonistes ne sont pas les modes de production ou les systèmes d'États mais les puissances industrielles dominantes ou montantes. Le lecteur gagne en informations concrètes ce qu'il perd en hypothèses théoriques, mais le souci de l'auteur n'est pas d'établir des lois socio-historiques, il est d'attirer l'attention sur les nouveautés décisives de l'histoire en marche, sur les rythmes de l'innovation, les avancées et les retards des concurrents actuellement aux prises.

Comment s'acquiert l'avance technologique ou plutôt pourquoi ce pays plutôt qu'un autre devient le siège d'une révolution industrielle ? Quels sont les atouts nécessaires pour combler le retard et rattraper le chef de file ? Voilà les questions auxquelles s'attache Richonnier, car ce sont celles qui se posent à l'Europe endormie.

Pourquoi l'Angleterre ? Richonnier emprunte à Arnold Toynbee son élucidation du mystère anglais et éclaire du même coup le mystère japonais : « La première révolution industrielle fut la réponse que l'Angleterre apporta au défi de la pénurie de bois de feu ». Le cas du Japon rappelle celui de l'Angleterre « en réponse au défi que représentait sa dépendance énergétique, ce pays s'est lancé frénétiquement dans les technologies de l'information et du vivant, qui constitueront les fers de lance de la troisième révolution industrielle ».

Le succès de l'Angleterre tient aussi à l'unité commerciale de la grande île britannique, réalisée avant la France (1791) et avant l'Allemagne (1833) : « les innovations qui bousculèrent l'industrie textile, permettant de multiplier par mille la productivité du filage entre 1764 et 1779, nécessitaient de grands marchés capables d'absorber de telles hausses de production ». En outre, ce marché était protégé non seulement des calicots indiens, mais aussi de l'industrie textile du continent européen.

Pourquoi l'Allemagne et les États-Unis ? Pour égaler l'Angleterre, une condition nécessaire était donc un marché unifié capable d'absorber les nouvelles productions manufacturières. A cet égard, Richonnier passe à côté d'une explication technologique de la dimension moyenne autour de laquelle se sont stabilisés les processus d'unification nationale ou de « balkanisation » des empires : cette dimension moyenne est tout simplement celle de la grande île britannique,

siège de la première révolution industrielle. Mais il a le mérite de montrer qu'un marché de cette taille n'était pas une condition suffisante, expliquant du même coup ce qu'il appelle le « Trafalgar industriel » de la France, donc la différence, entre elle et l'Allemagne. Certes, l'industrialisation de l'Allemagne n'aurait pas réussi sans le succès des thèses de Friedrich List sur l'union douanière et les droits éducateurs, eux-mêmes inspirés de la protection des industries naissantes chère à Alexander Hamilton et qui avait permis le développement d'un potentiel industriel américain. Mais elle tire surtout son origine d'une démographie dynamique et d'un système éducatif exemplaire. « En 1850, pour mille habitants, le nombre de sexagénaires s'élevait à cent en France, contre soixante-quinze en Allemagne et en Angleterre » et l'instruction primaire ne devint obligatoire en Angleterre et en France, qu'en 1880 et 1882 (loi de Jules Ferry) respectivement, un siècle après la Prusse.

Si la première révolution industrielle fut une réponse anglaise à la pénurie de bois de feu, la deuxième fut aux États-Unis la réponse à un défi tout aussi exceptionnel. « A cette époque, les entreprises américaines se trouvaient confrontées à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, face à un essor économique vigoureux », lié à la dimension territoriale et démographique sans cesse croissante du marché intérieur. La plupart des quinze millions d'immigrés accueillis aux États-Unis de 1880 à 1915 n'avaient aucune qualification et n'avaient même jamais travaillé en usine. D'où l'idée géniale de Taylor : modifier l'organisation du travail pour réduire la qualification requise par les postes de travail.

Enfin, on peut observer que le scénario de la protection des industries naissantes se répète encore dans la gestation de la troisième révolution industrielle puisque la révolution micro-électronique s'est développée à l'abri des grands programmes spatiaux et militaires aux États-Unis et grâce à un solide protectionnisme d'ordre socio-culturel au Japon. Mais il se répète dans ces deux cas à l'échelle de marchés unifiés de plus de cent millions de consommateurs, condition cette fois encore nécessaire mais non suffisante de la nouvelle mutation.

Richonnier y ajoute à juste titre : l'automatisation à marche forcée du système productif et le haut niveau d'éducation de la population dans le cas du Japon ; la souplesse des aménagements du temps de travail et le dynamisme du système de financement dans le cas des États-Unis.

L'Europe s'est endormie parce qu'elle avait sommeil. Là s'arrête souvent le diagnostic des Diafoirus du temps présent. Richonnier, fort de son analyse, documentée et rigoureuse, des succès thérapeutiques d'hier et d'aujourd'hui, est naturellement capable de dire, par diffé-

rence ou par analogie, quel traitement il convient d'administrer à l'Europe pour la tirer de sa somnolence.

Il souligne d'abord que les performances européennes ne sont pas uniformément mauvaises. Les exceptions qui confirment la règle de l'écart technologique sont connues : l'industrie nucléaire européenne se porte bien ; Airbus concurrence Boeing (parfois) avec succès sur son propre terrain et la fusée Ariane a battu la navette spatiale américaine en tant que lanceur commercial de satellites. Par ailleurs, la part de l'Europe de l'Ouest sur le marché des produits pharmaceutiques n'est-elle pas de quelque 30 % ? Sa part de l'équipement dans le domaine des télécommunications n'était-elle pas de 27 % en 1982 ? N'excèdent-elles pas toutes deux la part de l'Europe dans le produit mondial brut ? Oui. Mais de telles données sont fallacieuses : l'Europe, nous dit Richonnier, est souvent un malade qui s'ignore.

Malgré ces exceptions, personne en effet ne peut plus nier que le mal est réel et profond. L'Europe est sous-informée. On assiste à l'effacement de l'Europe au palmarès de l'innovation. « L'Europe n'aurait-elle plus d'idées ? » Jacques Delors, président de la Commission, lui-même, le demande souvent à ses auditoires.

Non, bien sûr. Mais elle souffre d'un trouble de l'identité. L'Europe ne s'est jamais affirmée sans la circulation libre de l'argent et des idées, sans l'éradication du préjugé et sans le respect de l'autre. C'est à ce « carré magique » que l'État-nation, qui est fermeture et exclusion, injustice et idolâtrie, s'est attaqué, détruisant l'Europe. L'État-nation porte en lui le camp de concentration et l'extermination de masse comme le vent produit la tempête.

Le projet politique de l'Europe est né de la victoire, commémorée cette année pour la quarantième fois, sur l'aberration qui divise les hommes en une humanité supérieure et une humanité inférieure. Cette victoire ne sera pas totale, le projet n'aboutira pas tant que l'Europe ne sera pas rétablie, par son Union, dans la plénitude de cette quadrature cosmopolite. Tant qu'elle n'aura pas opposé par son Union à l'excès d'injustice dont elle s'est rendue coupable l'excès de justice qui est : de reconnaître l'autre comme un frère ; de garantir la garantie des libertés et des droits, et de promouvoir l'état de droit qui les fonde ; de rechercher l'égalité des droits qui rapproche les différences reconnues et respectées ; de prendre conscience de la fraternité qui réunit les hommes libres et égaux en droits.

Et tant qu'elle n'aura pas opposé par l'Union à l'excès d'idolâtrie des nations pour elles-mêmes, à la fois l'excès de résistance à l'oppression collective des idoles sur l'humanité pour libérer l'individu, égaliser les hommes comme membres d'une communauté de droits et les révéler comme frères, et l'excès d'humilité dans la con-

*duite de la politique et de l'organisation de la vie des hommes en société.*

*Un mot résume ces deux côtés du carré : démocratie. Quand l'Europe offre son vrai visage, son visage humain, il n'y a pas de place en elle pour une race de seigneurs ou pour un parti unique.*

*Nul autre projet ne peut justifier la volonté d'union de l'Europe. Il faut le dire, et le répéter, même si l'Europe peut trouver dans les circonstances, c'est-à-dire dans les concurrences du moment, ou dans l'instinct de conservation, c'est-à-dire dans l'Europe-planche-de-salut plutôt que dans le salut de l'Europe, de bonnes raisons de recommencer par les deux autres côtés du carré. Retenons donc que le desserrement des contraintes qui pèsent sur l'innovation en Europe et auquel Richonnier devait se cantonner faute de sortir de son sujet, est déjà retour à son histoire, redécouverte de son identité. Comme tout projet, son union est d'abord mémoire. L'Europe sera justice et humilité ou ne sera pas, ouverture et tolérance ou ne sera pas.*

*Rien d'étonnant à ce que Richonnier, ardent européen, mette en avant ces deux exigences majeures :*

*— « créer un grand marché commun », ce qui veut dire aussi — on l'a trop souvent oublié — libre circulation des capitaux, marché financier européen, mais un grand marché « sachant se défendre » ce qui veut dire — Richonnier est trop discret sur ce point pourtant essentiel — monnaie courante unique et banque fédérale autonome en charge de la stabilité interne et externe de cette devise. Les promoteurs de l'ECU ont raison de pousser les feux dans cette direction : en mettant cette « métamorphose » à profit, l'Europe peut vaincre le conservatisme de ses systèmes de financement de l'innovation.*

*— libérer la circulation des idées, des informations et des cultures au sein de l'Europe est aussi important que de lever les obstacles à la circulation des marchandises et de l'argent. Avant la fin du siècle, les satellites de télévision directe permettront à tous les Européens de recevoir les mêmes programmes de télévision et dans la langue de leur choix. A condition que le câble soit mis au service de la télévision directe, au lieu d'être un nouvel outil d'enfermement chauvin. Un espace audiovisuel européen sera un facteur puissant de promotion de l'identité et de la solidarité européennes. A condition que l'Europe sache se doter très vite d'une industrie de programmes qui lui soit propre.*

*A ces quelques réserves près, Richonnier n'a pas oublié dans son inventaire des enjeux existentiels pour l'Europe, ceux qui sont à elle essentiels. Enjeux identitaires. Actions salutaires.*

*L'Europe a commencé de prendre conscience de ses faiblesses, et d'abord de la faiblesse de sa division. L'Europe a compris mainte-*

*nant que le repli sur soi de ses nations lui serait fatal comme il fut fatal aux Ming ou aux Ottomans.*

*Au moment où l'âge européen s'annonce, ce qu'on appelle les Temps modernes, la Chine se replie sur elle-même. Alors que sa marine venait de se montrer capable de relier Sumatra aux côtes de l'Afrique sans escale, la Chine s'enferme, c'est la Grande Muraille : l'isolement de l'intelligentsia produit des effets néfastes sur la vie intellectuelle. Après avoir possédé la meilleure artillerie d'Europe, l'Empire Ottoman néglige de la moderniser, de l'adapter aux progrès de l'Occident au point qu'on dut faire appel, bien plus tard, au XVIII<sup>e</sup> siècle, à un ingénieur français, le baron de Tott, pour la réorganiser. Déjà à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle et surtout au XVII<sup>e</sup> siècle le courant commercial se transforme en une exploitation des ressources de l'Empire, lequel devient le débouché des produits finis européens, conséquences des progrès industriels accomplis en Occident et de l'inadaptation des Orientaux aux « métamorphoses de l'Europe » : pour diverses raisons, dont la plus cocasse est sans doute celle que Richonnier a tiré de l'Histoire des Turcs de Jean-Paul Roux. « Moderniser leur flotte, améliorer leurs navires qui tenaient mal la mer, représentaient une réponse possible à ce défi européen. Mais pour ce faire, les Turcs auraient dû abaisser les ponts de leurs bateaux, ce à quoi ils se refusèrent pour ne pas réduire la hauteur de leur turban... ».*

*Les Européens sauront-ils à temps réduire la hauteur de leur « turban » de sous-information, de mal-financement, de sous-éducation et de surréglementation ? Oui, s'ils prennent conscience aussi des faiblesses de leurs concurrents.*

*Richonnier nous apprend — ou nous rappelle — que le modèle japonais est fragile du côté du social et le modèle américain du côté de la croissance. Le système social japonais sera perturbé dans les prochaines années. L'émancipation de la femme japonaise avec son corollaire, l'égalité de salaire à travail égal, devrait s'accomplir avant la fin du siècle. Le Japon aura en 2020 la palme du vieillissement, la part des personnes âgées de plus de soixante ans y atteindra 22 %. Les dépenses de protection sociale augmenteront donc plus vite au Japon qu'en Europe. La compétitivité des entreprises nippones s'en ressentira.*

*Aux États-Unis, la forte croissance enregistrée en 1984 ne pouvait pas être durable, compte tenu des déséquilibres records qui ont été atteints. « Les États-Unis ne pourront pas jouer beaucoup plus longtemps et impunément, de leur atout monétaire... Tôt ou tard, les États-Unis devront financer leur déficit public... par l'inflation ou par un relèvement des impôts. Dans les deux cas, leur croissance sera compromise, en dépit de leur pouvoir monétaire régalién, sauf à provoquer un cataclysme économique... mondial ».*

Rien n'est donc perdu. Deux observations :

— l'Europe n'est pas pénalisée par la solidarité si elle sait la combiner avec la mobilité. C'est en assurant maintenant le risque mobilité comme il a su assurer le risque accident, maladie, ou vieillesse que le système social européen restera comme le souhaitait à juste titre le chancelier Willy Brandt, le plus progressiste et aussi le plus juste.

— l'Europe peut, en développant l'ECU, se libérer du dollar et se placer en bonne position pour prendre le relais des États-Unis dans le pilotage de la croissance : ce faisant, elle assurera (et rassurera) le monde contre le risque-dollar. Michel Albert a magistralement ponctué la réflexion sur le redressement possible. Le Parlement européen, sous la houlette de Fernand Herman, a recensé les actions à la portée des pouvoirs publics nationaux et communautaires. La balle est maintenant dans le camp des gouvernements.

Si l'on entreprend de broser un rapide tableau des handicaps de l'Europe dans la compétition technologique qui l'oppose aux États-Unis et au Japon, on ne sera évidemment pas surpris de retrouver, en tête de liste, le marché intérieur. Qu'il s'agisse de promouvoir l'identité européenne ou de combler nos retards, la libre circulation est là. Prioritaire.

L'Europe du marché intérieur : Les entraves au commerce intra-communautaire ajoutent jusqu'à 20 % au coût des biens et des services. Elles gênent plus que les autres les entreprises qui se lancent. Aux États-Unis ou au Japon, une jeune entreprise peut essayer sa force sur un marché intérieur suffisamment vaste pour atteindre une taille moyenne avant de vendre à l'extérieur : en Europe, ce n'est pas possible. Les effets de la fragmentation du marché européen s'aggravent avec le temps : tandis que les coûts de développement augmentent et que la durée de vie des produits diminue, il devient de plus en plus difficile d'amortir l'investissement sur un seul marché national. L'échéance fixée par la Commission (1992) pour prudente qu'elle soit, est donc bienvenue.

L'Europe de la dépense publique : Les marchés publics sont immenses — égaux à quelque 17 % du PIB communautaire. Les États membres font un mauvais usage de leur pouvoir d'achat : une première discrimination s'exerce au profit des producteurs nationaux, pour l'ensemble de produits de haute technologie ; une autre au profit des grands groupes. L'orthodoxie européenne était que chaque pays se défendrait mieux vis-à-vis de la concurrence américaine en soutenant un champion national. La démarche suivie dans le cadre d'ESPRIT (European Strategic Programm of Research in Information Technology), de RACE (Research on Advanced Communications in Europe), de BEST (Biotechnological European Systems Team) et maintenant,

sur une échelle plus large, dans le cadre du projet EUREKA, marque un tournant décisif.

L'Europe du capital à risque : Les Européens ont eu tort de se reposer sur les subventions de l'État pour financer leurs jeunes entreprises innovatrices au lieu de faire appel au capital à risque. D'ailleurs, les sommes investies par le marché ne s'élèvent qu'à 10% ou 20 % du niveau américain. Là où trois mois suffiraient aux États-Unis, il faut en Europe dix-huit mois pour collecter sur le marché les fonds nécessaires pour financer les projets d'une jeune entreprise. Le besoin se fait douloureusement sentir d'un marché européen des capitaux, libre de toute entrave.

L'Europe de la ressource humaine : Le précédent allemand ou l'exemple japonais devraient nous instruire. Richonnier s'attache, on l'a vu, dans la partie historique de son ouvrage, à montrer le rôle qu'a pu jouer la collaboration étroite et réussie de la jeune industrie chimique allemande avec les universités à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les universitaires d'aujourd'hui sont en Europe des fonctionnaires, dont les conditions de travail sont souvent archaïques, et qui considèrent les hommes d'affaires comme des philistins quand ils ne voient pas en eux des ennemis de classe. Depuis peu, le climat s'améliore : les parcs scientifiques, encore trop rares, en sont le meilleur exemple. Mais l'Amérique et le Japon dépassent encore l'Europe occidentale par le nombre de scientifiques et d'ingénieurs par ouvrier de l'industrie. Le problème de l'Europe est encore aggravé par une fuite incessante des cerveaux. Ce phénomène est beaucoup plus destructeur dans les industries naissantes et la situation de la biotechnologie européenne est alarmante. Richonnier a donc mille fois raison de proclamer la nécessité de la refonte des systèmes éducatifs européens : oui, l'école européenne du XXI<sup>e</sup> siècle reste à inventer.

L'Europe de la législation : Dans trois domaines, la loi joue en Europe contre l'innovation. C'est le cas de la fiscalité sur le revenu qui est trop lourde. Il convient, comme le suggère le Parti social-démocrate britannique dans un récent livre vert, de substituer sans tarder à l'impôt sur le revenu un impôt sur la dépense, dont le nom prêterait d'ailleurs à confusion puisqu'il ne s'agit pas d'un impôt sur la consommation comme la TVA. Tout l'argent qu'épargne un individu serait exempté d'impôt, tandis que la désépargne nette — ce qu'il dépense — serait taxé. C'est aussi le cas du financement des jeunes entreprises innovatrices déjà cité : des privilèges professionnels, des réglementations surannées et la législation sur les sociétés font obstacle dans la plupart des pays d'Europe à la satisfaction instantanée des besoins de financement, à l'inventivité du marché financier et à la prise de risque de la part des investisseurs. C'est le cas enfin de la

*mobilité professionnelle : les lois en vigueur en Europe occidentale consacrent la mobilité comme une nécessité pour l'entreprise qui rationalise sa production mais comme une rupture pour le travailleur qui perd la sécurité de l'emploi. La législation de l'Europe de demain doit reconnaître dans la mobilité du travail une structure sociale permanente propice au plein épanouissement de ses capacités. C'est la « révolution du temps choisi ».*

*N'oublions jamais qu'une mauvaise loi peut suffire à faire perdre un temps précieux à ceux qu'elle handicape dans la compétition internationale. Richonnier rappelle le célèbre exemple du Locomotive Act qui imposait en Angleterre à tout véhicule à moteur de se faire précéder par une personne munie d'un fanion rouge de signalisation. Ce contrôle sévère des premières diligences à vapeur maintenu jusqu'en 1896, a pénalisé pour longtemps l'industrie automobile britannique.*

*Qui dit loi, dit législateur et la transition est facile de ces handicaps de l'Europe divisée à la conclusion politique de Richonnier qui le range résolument dans le parti de l'Union européenne.*

*Voilà pour la critique. La critique, lui, est sorti de sa lecture renforcée dans trois de ses convictions :*

*— la première est fédéraliste : le redressement, le ressaisissement de l'Europe est d'abord, au plein sens du mot, un problème politique. Seule une réforme suffisamment profonde de l'Europe officielle peut donner à « l'union sans cesse plus étroite » des Européens la capacité de décider les actions salvatrices chères à Richonnier. Pour les Européens, la préparation du XXI<sup>e</sup> siècle commence par l'Union européenne sur la base du projet de traité du Parlement européen. L'Europe de la société civile attend aujourd'hui ce signe de l'Europe de la société politique.*

*— la deuxième est pratique : « Les technologies reines aujourd'hui seront dépassées en l'an 2000 ». Ne nous attardons pas à rattraper les autres. Portons-nous au-devant des Américains et des Japonais pour livrer les batailles de l'avenir. Si cette philosophie est celle du projet EUREKA et de tous les projets induits, alors la partie n'est assurément pas gagnée d'avance, mais, pour la gagner, l'Europe garde toutes ses chances, au nombre desquelles figurent non seulement les atouts qu'elle possède en propre, comme la formidable réserve de dynamisme que renferme sa construction inachevée, mais aussi les faiblesses de ses concurrents, dont les échecs comme les succès sont pour elle autant de leçons.*

*— la troisième est culturelle : la libre circulation est un droit. Aller et venir est une liberté révolutionnaire. Tous les Européens doivent être égaux devant ce droit. Cette revue a ouvert un débat sur*

*la langue. Le Comité Adonnino a évoqué le bilinguisme dès la maternelle. Parfaits bilingues, les Européens pourraient apprendre sans difficulté deux autres langues vivantes pendant leurs études secondaires. Deux obligations devraient être fixées selon moi : que l'anglais figure parmi les quatre ; que le 1<sup>er</sup> ou 2<sup>e</sup> cycle des études supérieures ait lieu dans un autre pays que celui d'origine. Ces réformes sont urgentissimes. « Faute de dépasser le cadre étroit des États-nations (les Européens) ne sauraient éviter le déclin qui les guette ».*

*Michel Albert, autre docteur ès Europe, a écrit qu'il fallait « enseigner Richonnier ». Comment ne pas partager ce jugement lapidaire ?*

*Pensant à la Californie, où Richonnier comme tant d'autres a pu mesurer la distance qui sépare l'Europe du succès, j'ai envie de compléter son enseignement, à l'adresse de mes concitoyens européens, par cette règle de vie non moins lapidaire : MOVE.*

Bernard Barthalay

## Le fédéralisme dans l'histoire de la pensée

### LORD LOTHIAN

*Philip Henry Kerr, plus connu sous le nom de Lord Lothian, est né à Londres en 1882 et mort en 1940 aux États-Unis d'Amérique où il remplissait les fonctions d'ambassadeur du Royaume-Uni.*

*Issu d'une famille aristocratique, il effectue ses études d'histoire au Nouveau Collège d'Oxford et, une fois celles-ci achevées, il se rend en Afrique du Sud. Là, avec d'autres jeunes sortis d'Oxford, il établit un projet d'unité fédérale entre les quatre colonies britanniques ; son succès le pousse à fonder, avec Lionel Curtis, le Round Table Movement, qui se donnait pour objectif la transformation de l'Empire britannique en fédération.*

*En 1916, nommé secrétaire privé de Lloyd George, alors Premier Ministre, il l'assista durant la totalité des travaux de la Conférence de Versailles. Après avoir constaté l'échec de la Conférence quant à son objectif de doter l'Europe et le monde d'une paix durable, Lord Lothian décide de démissionner de son poste et de se consacrer à l'étude de la politique internationale. Les fruits de cette étude sont réunis dans quelques œuvres inspirées par les thèmes de l'anarchie internationale, de la paix et du fédéralisme.*

*Les extraits que nous présentons ici sont tirés d'une œuvre de Lord Lothian<sup>1</sup> dont le titre devrait faire réfléchir tous ceux qui, au cours de ces années, ont alimenté le débat sur la paix et se sont engagés pour bâtir une culture de la paix. « Le pacifisme ne suffit pas » :*

<sup>1</sup> Lord LOTHIAN, *Pacifism is not enough nor Patriotism either*, Oxford University Press, Londres, 1935, (trad. fr. en Mario Albertini, *Qu'est-ce que le Fédéralisme?*, SEDEI, Paris, 1963, p. 123 à 127).

*la prétention de désarmer le monde alors qu'il est justement fondé sur les armes, sans éliminer le pouvoir des États de s'armer, est vaine. C'est seulement le dépassement du système politique international en tant que système de pouvoirs souverains, exclusifs et armés qui fera en sorte que la paix que Lord Lothian qualifiait de « négative », c'est-à-dire l'absence temporaire de guerre, deviendra une paix « positive », c'est-à-dire « cet état de la société dans lequel les controverses politiques, économiques et sociales sont réglées par des moyens constitutionnels sous le règne de la loi ».*

*L'exigence de substituer le règne de la loi à celui de la force est d'autant plus pressante que le développement des forces productives a engendré un système mondial toujours plus caractérisé par des rapports d'interdépendance, accroissant ainsi la sphère de la politique internationale et, en conséquence, la pression de l'anarchie, du désordre et de l'autoritarisme.*

*La possibilité de penser et de projeter l'avenir est donc liée à la possibilité de contrôler les rapports entre les États, en se représentant les relations internationales comme un processus fait par les hommes et soumis à leurs choix. Dans le cas contraire, les conflits entre États devraient être considérés comme une donnée intangible et la politique internationale, avec ses traits caractéristiques constitués par la guerre, les rapports de force et la répartition inégale du pouvoir dans le monde, échapperait au contrôle de l'homme et, par conséquent, il serait seulement possible de connaître ce qui est arrivé mais pas de projeter ce qu'il serait bon qu'il advienne.*

*Le projet, le seul projet qui puisse permettre d'affronter de manière positive les problèmes mondiaux et de réaliser la paix dans le monde d'une manière définitive et irréversible, c'est pour Lord Lothian la création d'un État mondial fédéral qui, en tant que tel, soustrairait les États au jeu aveugle des rapports de force sans effacer leur individualité.*

*Lord Lothian arrive à cette conclusion après avoir pris conscience du fait que l'État national, qui avait pourtant constitué le cadre du processus de l'émancipation humaine avec les révolutions libérale, démocratique et socialiste, était désormais totalement inadapté par rapport au développement des forces productives et demeurerait arc-bouté sur la défense de sa souveraineté absolue, cause première de l'anarchie internationale et de la guerre.*

*Jusqu'à ce que le mouvement pour la paix admette ce fait qui commande tous les autres et fonde sur lui sa politique à longue échéance, il continuera à figurer dans les rangs des disciples de Sisyphe. Chaque fois qu'il aura réussi, après y avoir consacré d'immenses efforts, à pousser le rocher de la souveraineté nationale près du som-*

*met de la colline de la coopération internationale, il verra ce rocher lui glisser des mains, lui échapper et dégringoler en écrasant ses chefs et ceux qui les suivent. »*

## II

Qu'est-ce que la guerre ? Et qu'entendons-nous réellement par la paix ? La guerre est un conflit armé entre États souverains ou se déclarant tels. Elle peut avoir pour objet de réaliser des changements politiques ou économiques ou de satisfaire l'avidité ou l'ambition ; elle peut résulter d'un malentendu ou d'un cas de légitime défense ; ou elle peut être provoquée par un incident ou par un désir chevaleresque de secourir les faibles. La cause occasionnelle de la guerre n'a rien à voir avec la question. La guerre est *l'ultima ratio regum*, le seul instrument législatif au moyen duquel peuvent être réglées les contestations entre des États souverains qui ne veulent pas se plier à un accord volontaire. La guerre est un affrontement de volontés entre États ou groupes d'États, chacun utilisant tous les moyens en son pouvoir — y compris la destruction massive des vies humaines —, qui sont nécessaires pour permettre à l'un des camps d'imposer sa volonté à l'autre.

Qu'est-ce que la paix ? La paix n'est pas seulement cet état négatif dans lequel on ne fait pas la guerre. C'est un fait positif. La paix est cet état de la société dans lequel les controverses politiques, économiques et sociales sont réglées par des moyens constitutionnels sous le règne de la loi et dans lequel la violence et la guerre entre individus, groupes, partis et nations en conflit sont interdites et rendues impossibles.

La paix au sens politique du mot n'est pas simplement quelque chose qui arrive. Elle est la création d'une institution politique spécifique. Cette institution est l'État. La *raison d'être*<sup>1</sup> de l'État est qu'il est l'instrument par excellence qui permet aux êtres humains de mettre fin à la guerre et de réaliser des changements et des réformes par des moyens constitutionnels et pacifiques. Jamais, depuis que l'histoire existe, sur aucune portion de la surface de la terre, la paix n'a existé si ce n'est à l'intérieur d'un État. L'État peut être une primitive domination tribale en Afrique ou un vaste empire communiste comme la Russie soviétique. Il peut être une république démocratique avancée comme les États-Unis, une dictature totalitaire comme l'Allemagne national-socialiste ou une paisible monarchie constitutionnelle comme la Suède moderne. Mais la paix n'apparaît que lorsqu'il existe un gouvernement dont le rôle est de prendre en considération les intérêts et d'exiger l'allégeance de chaque habitant à l'intérieur des limites de son territoire et qui est investi du pouvoir de faire

des lois régissant la société et auxquelles les citoyens sont tenus d'obéir, lois qu'il est en mesure de faire appliquer lorsqu'il y a refus d'obéissance. Jusqu'à ce que l'État apparaisse, il n'y a qu'anarchie, violence et guerre privée ou civile. Et on n'a jamais conçu une autre institution qui soit un substitut de l'État, parce que la naissance de l'État est en elle-même la fin de la guerre et la substitution à la guerre du règne de la loi.

L'État en tant qu'institution, est fondamentalement le même sous toutes les formes différentes que j'ai mentionnées. Les différences résident dans les méthodes selon lesquelles et dans les fins pour lesquelles le pouvoir omnipotent de l'État est employé. L'autorité en matière d'action exécutive et de législation peut appartenir à un chef autocrate, à une aristocratie, à la bourgeoisie possédante, au prolétariat ou à la majorité des représentants du peuple votant au suffrage universel. La façon dont sont nommés ou élus ceux qui détiennent le pouvoir de l'État est de la plus grande importance pour les conditions pratiques de la vie car la nature des lois et la considération qu'accordent celles-ci aux intérêts des différentes classes de la communauté en dépendent. La civilisation se développe à mesure qu'une opinion publique libre prend en mains, à la place de la dictature, les pouvoirs de l'État. Mais aucun de ces caractères n'affecte le principe de l'État lui-même. L'État est l'institution qui met fin à l'anarchie et à la guerre qui en est la conséquence en créant une communauté unie par des liens organiques et qui met en place les organes législatifs, judiciaires et exécutifs, grâce auxquels ses citoyens parviennent à vivre sous le règne de la loi et sont empêchés, collectivement ou individuellement, de tenter de faire prévaloir leur volonté par la fraude ou la violence.

L'État ne renonce pas lui-même à la violence. Au contraire, il se prétend seul qualifié pour employer la violence. En fait, il ne pourrait pas exister sans l'usage de la violence. Il fait de la violence un usage habituel. De plus, la violence qu'il exerce est une violence irrésistible. Une grande partie des lois qu'il promulgue et des changements qu'il introduit se heurte inévitablement à l'opposition de certains particuliers ou de différentes parties de la collectivité. Souvent les minorités ne s'y conforment que parce qu'elles savent que la désobéissance aurait pour conséquence les amendes, la prison ou la mort. Cependant si l'État n'imposait pas le respect de la loi, et ne l'imposait pas de manière irrésistible, les particuliers et les groupes useraient inévitablement de la violence ou de la fraude pour défendre ou pour promouvoir leurs droits ou leurs intérêts, et la société elle-même sombrerait dans l'anarchie. En un sens, par conséquent, l'État est fondé sur la violence, mais la violence exercée seulement en accord avec la loi et, dans un État démocratique et constitutionnel, selon les inté-



rêts de la collectivité dans son ensemble, et en tant que résultat d'une décision prise par la majorité de ses citoyens.

### III

Dans le monde moderne les fonctions de l'État croissent régulièrement. Une raison — mais non la seule — en est que les inventions scientifiques modernes ont multiplié démesurément les changements incessants dans tous les aspects de la vie humaine. Le besoin de procéder à des adaptations constantes sur le plan législatif comme sur le plan administratif de façon à assurer un fonctionnement sans heurt de la société et de permettre à ses éléments de vivre en harmonie les uns avec les autres est plus grand qu'il n'a jamais été. A moins que les lois de l'État ne soient changées pour faire face aux besoins de la collectivité, une révolution se produit, c'est-à-dire qu'un certain groupe s'efforce de s'emparer par la violence de l'appareil de l'État pour en utiliser la puissance à ses propres fins ou selon ses propres vues.

Le besoin toutefois de changements constants et d'adaptations constantes est tout aussi grand aujourd'hui sur le plan international que sur le plan national. Il fut un temps où le monde était statique, où l'on se faisait la guerre entre rois et oligarchies pour obtenir pour soi des territoires et des ressources, la vie des paysans et des marchands restant pratiquement inchangée. Cela n'existe plus. Le monde est devenu économiquement un tout interdépendant. Il y a de moins en moins de gens qui se suffisent individuellement à eux-mêmes. Il y en a de plus en plus qui exercent une profession étroitement spécialisée à l'intérieur d'une suite immense d'opérations économiques qui a des racines et des ramifications dans toutes les parties du monde. L'humanité ne peut désormais vivre dans la paix et la prospérité que si les adaptations constantes, qui sont nécessaires à l'intérieur de l'État, sont aussi réalisées sur le plan international. Cependant lorsque les négociations échouent, le monde dans son ensemble n'a aujourd'hui aucun moyen de procéder à ces changements en dehors du recours à la guerre. L'État, instrument de la paix et des transformations politiques et économiques par des moyens pacifiques, n'existe pas pour le monde dans son ensemble.

Mon propos est aujourd'hui de tenter de démontrer trois propositions. La première est que la guerre est inhérente à un monde composé d'États souverains et qu'elle ne peut y être empêchée. La seconde est que la Société des Nations et le Pacte Briand-Kellog, si précieux qu'ils soient en tant qu'institutions intermédiaires à portée éducative, ne peuvent ni mettre fin à la guerre, ni préserver la civilisation et la paix. La troisième est que la paix, au sens politique du mot, c'est-à-dire la suppression de la guerre, ne peut être établie qu'en plaçant

le monde entier sous le règne de la loi, grâce à la création d'un État mondial, et que, tant que nous n'aurons pas réussi à créer une communauté fédérale des nations, qui n'aura pas besoin, au début, d'embrasser la terre entière, nous n'aurons pas jeté les bases de l'action nécessaire pour mettre fin à l'institution de la guerre sur la terre. Je m'efforcerai en conclusion de montrer que les événements nous contraignent à agir beaucoup plus rapidement que bien des gens ne s'en rendent compte et je formulerai quelques observations sur la nature d'une telle fédération et sur les moyens qui permettraient de la créer.

### IV

Si l'on demandait à un citoyen intelligent de désigner les causes principales de la guerre, il retiendrait probablement quelques-unes des causes suivantes : traités injustes, querelles raciales, religieuses ou culturelles, persécution des minorités, besoins de matières premières ou de marchés, ambitions impérialistes, considérations stratégiques ou trafic d'armes et il pourrait conclure sur l'un de ces deux mots significatifs : capitalisme ou nationalisme. Je me permets de penser qu'aucun de ces faits n'est la cause fondamentale de la guerre.

La plupart de ces prétendues causes de la guerre : griefs des minorités, influence des compétitions économiques, rivalité de classes, querelles de race, de religion, de culture, de langue, existent à l'intérieur des États. Elles entraînent des controverses et des conflits politiques. Mais elles n'entraînent pas la guerre. Elles n'entraînent pas la guerre pour deux raisons. D'abord parce qu'à l'intérieur de l'État, le gouvernement a le pouvoir et le devoir de formuler et d'appliquer des solutions pour ce qu'il considère être le plus grand intérêt de la collectivité dans son ensemble. Ensuite parce qu'aucune considération stratégique n'entre en jeu. La cause fondamentale de la guerre consiste en ce qu'il n'y a pas d'autorité pour examiner les problèmes internationaux du point de vue de la communauté mondiale dans son ensemble et en ce que, dans les négociations internationales, les considérations de raison, de justice, de bonne volonté sont constamment et inévitablement chassées par des considérations de sécurité, par la nécessité suprême et primordiale qui force les nations, dans un monde anarchique, à tenir compte dans leur jugement de ce qui leur arriverait dans l'hypothèse où la guerre éclaterait.

Que l'on me permette d'appliquer ce raisonnement à l'explication passe-partout de la guerre : le capitalisme et le nationalisme.

### V

Quand ces gens — autres que les socialistes informés — disent que le capitalisme est une cause de guerre, ils veulent dire que dans



leur esprit la crise, la misère et le chômage actuels, qui certainement contribuent puissamment à nous conduire à la révolution, à la dictature, à la tension internationale et par conséquent à la guerre, sont dus à l'incapacité du système capitaliste de fonctionner sur le plan économique. Les socialistes, de leur côté, considèrent la propriété privée des moyens de production comme la racine de tout le mal et la guerre comme l'inévitable résultat du système capitaliste.

J'ose m'en tenir à la vue exactement opposée. Quels que puissent être les mérites ou les démérites du capitalisme, c'est l'anarchie internationale qui détraque le capitalisme et ce n'est pas le capitalisme, en tant que système, qui entraîne soit le nationalisme économique, soit la guerre.

La cause principale du chômage dans le monde d'aujourd'hui est que la division internationale du travail, l'ajustement sur le plan mondial de l'offre et de la demande qui, dans un système de libre entreprise, est réalisé par l'effet des prix sur les marchés, ont été interrompus par l'action des États souverains quand ils ont fait la guerre — acte politique —, quand ils ont élevé des droits de douane et d'autres barrières au nom de l'indépendance économique et quand ils ont refusé de procéder volontairement aux aménagements des dettes internationales que le nationalisme économique provoque. A considérer le monde dans son ensemble, on s'aperçoit que le nationalisme économique, expression caractéristique de la souveraineté de l'État, a graduellement changé les feux de signalisation en barrières de péage, avec cet inévitable résultat que les gens sont forcés de produire dans leur pays des marchandises dont il y a surabondance dans le monde pris dans son ensemble, de sorte que certains producteurs sont forcés de les vendre sur le marché mondial à des prix inférieurs au coût de production, ou de les brûler, ou de les jeter à la mer. Ce nationalisme économique, produit de la souveraineté de l'État, a rendu impossible ce mouvement constant des capitaux et de la main-d'œuvre vers les lieux et les branches d'industrie où ils fournissent des marchandises et des services qui peuvent être échangés dans leur totalité les uns avec les autres, mouvement qui est nécessaire au plein emploi et à l'élévation constante du niveau de vie. C'est l'anarchie entre États qui est, dans le monde moderne, la cause fondamentale de la misère et du chômage, de l'effondrement partiel du capitalisme et de la guerre.

Dire que le capitalisme est cause de guerre me semble être une complète erreur. Le capitalisme en soi est une force internationale. Les hommes d'affaires ont en affaires peu de préjugés raciaux ou nationaux. Ils se livrent à des opérations de commerce, de construction ou de banque partout où ils peuvent le faire avec profit. Il est parfaite-

ment exact que les capitalistes aussi bien que les syndicats sont largement responsables de la montée permanente des droits de douane et s'efforcent de s'assurer le concours des ministères des Affaires Étrangères dans la recherche des débouchés extérieurs ou pour la défense de leurs intérêts à l'étranger ou de leur niveau de vie chez eux — autant de facteurs qui ajoutent à la tension internationale. Il est parfaitement exact que certains fabricants d'armements et certains journaux ont fomenté la suspicion internationale de façon à obtenir des commandes profitables ou à accroître leur propre tirage. Mais ces faits sont la conséquence et non la cause de la division du monde en soixante États souverains. Le partage du monde entre souverainetés d'État a précédé de longue date le capitalisme moderne. Le capitalisme n'entraîne pas la guerre à l'intérieur de l'État. Il n'entraînerait pas davantage la guerre dans une fédération de nations. C'est la division de l'humanité entre des États souverains qui perturbe le fonctionnement pacifique du capitalisme en tant que force internationale et qui cause la guerre, ce n'est pas le capitalisme qui est la cause de la division anarchique du marché entre des États souverains.

Le socialisme peut-il remédier à ces maux ? Dans le cas seulement où il créera une communauté fédérale des nations. A mon point de vue, il n'y a que deux systèmes fondamentaux qui permettent de diriger la vie économique du monde. L'un est le communisme — système dans lequel la production, la distribution et les échanges sont conçus et menés à bien comme un tout par un état-major économique qui décide de toutes choses comme dans une armée et dans lequel l'initiative individuelle et la propriété privée sont nécessairement supprimées en totalité parce qu'en les autorisant on disloquerait le plan. L'autre est le système avec lequel nous sommes familiarisés jusqu'à maintenant et selon lequel le droit d'initiative en matière économique et par conséquent le droit à la propriété privée sont accessibles aux particuliers et où la production, la distribution et les échanges sont en définitive gouvernés par le libre choix du consommateur qui se traduit par les prix sur les marchés, système subordonné cependant à la réglementation sociale croissante de l'État et au domaine considérable de l'activité et de la planification exercées sous forme de monopole par l'autorité publique.

Ce n'est pas mon propos d'examiner aujourd'hui les mérites de ces deux systèmes. Je veux simplement souligner que l'anarchie internationale inhérente à la souveraineté des États rend impossible le fonctionnement de chacun d'eux. La catastrophe que le nationalisme économique a fait subir au prétendu système capitaliste est devenue maintenant un lieu commun. Tout le monde l'admet. Mais le problème ne serait pas résolu si les soixante États devenaient tous des États socia-

listes. Soixante États socialistes ne peuvent pas plus se suffire à eux-mêmes que soixante États capitalistes. Seuls la Russie et les États-Unis, au prix d'efforts prodigieux, pourraient se rendre indépendants dans le cadre de l'un ou de l'autre système. Il ne sera donc pas plus facile à soixante États socialistes souverains de s'entendre sur ce que chacun devra produire pour les autres et en recevoir, avec les immenses conséquences que cela implique sur le niveau de vie et sur la répartition du travail et de l'emploi à l'intérieur de chacun d'eux, qu'il ne l'est pour soixante États capitalistes de conclure des accords de troc ou des accords douaniers avantageux pour les deux parties. Leurs relations pourraient même devenir plus violentes parce que chaque décision économique serait une décision d'État susceptible d'entraîner la ruine ou la famine dans les autres États. La racine de nos difficultés économiques comme de nos difficultés politiques est la division du monde entre des États souverains. Ni le capitalisme, ni le socialisme ne peuvent fonctionner tant que cette anarchie n'est pas surmontée.

## VI

J'en viens maintenant au nationalisme. Qu'est-ce que le nationalisme ? Tient-il à la race, à la langue, à la culture, à la religion, à la civilisation ? Ou est-il fondamentalement le résultat de la possession du titre d'État souverain ? Je n'ai pas le moindre doute que, dans son aspect malfaisant — car le nationalisme dans des limites convenables est une force noble et créatrice — c'est le produit de la souveraineté de l'État.

Les différences de race, de langue, de culture, de religion ou de civilisation ne sont pas, en elles-mêmes, les fondements nécessaires de l'État, quoique, dans le monde moderne, elles aient tendu à le devenir. Il y a eu beaucoup d'États dont les habitants étaient divisés sous ce rapport et qui ont maintenu longtemps leur unité et la paix. L'Empire russe en était un. L'Union des Républiques Socialistes Soviétiques en est un autre. L'Empire britannique en a été un troisième. Les États-Unis en ont été un quatrième. Des différences de cette sorte existent. Elles continueront à exister pendant très longtemps. Il ne sera jamais souhaitable que l'humanité forme une seule nationalité uniforme. La variété des originalités collectives aussi bien qu'individuelles est l'assaisonnement d'une société intéressante. De l'aveu général, ces différences rendent l'union ou la fédération des États extrêmement difficile. Elles sont peut-être le principal obstacle sur la voie qui y mène. Mais elles ne sont pas en elles-mêmes incompatibles avec l'unité, pas plus qu'elles ne sont la cause de la guerre. Elles existent et conduisent aux controverses et quelquefois aux conflits politiques à l'intérieur de l'État. Elles existent, en fait, à un plus ou moins grand

degré dans chaque État. Et cependant, elles ne sont pas une cause de guerre à l'intérieur de l'État. Pourquoi ? Parce que c'est le rôle de l'État de procéder aux changements dans l'intérêt de l'harmonie de l'ensemble et chaque particulier doit loyalisme et obéissance à l'ensemble avant de les devoir à la fraction à laquelle il appartient lui-même.

Ce qui fait que ces différences semblent être la cause de la guerre, c'est le fait qu'elles coïncident si souvent avec les divisions entre souverainetés d'État. Alors elles enflamment démesurément chaque controverse entre États du fait de la peur, de la haine et de la méfiance. Mais le nationalisme, au fond, ne se confond ni avec la race, ni avec la langue, ni avec la culture, bien que ces facteurs soient certes importants ; il est le sentiment d'une citoyenneté commune, d'un loyalisme collectif à l'égard de l'État, étayé par tous les moyens possibles par la loi, par la toute puissance des pouvoirs législatif et exécutif, par les antagonismes diplomatiques avec les autres États, par le devoir de chaque citoyen de sacrifier sa vie pour la défense de l'État si celui-ci est attaqué ou si ses droits sont contestés. Tout dans l'État souverain est centré sur l'État lui-même.

D'où il suit que c'est la coexistence anarchique des États souverains, et non la race, la langue ou la culture, qui est la source vive du nationalisme, le facteur qui accentue la séparation entre chaque citoyen et ses semblables à l'étranger, qui l'encourage à considérer les problèmes internationaux de son strict point de vue national, — à envisager avec crainte et méfiance tout acte d'un autre État qui peut affecter la sécurité ou la prospérité de son propre État, à confondre l'égoïsme national et la vanité nationale avec la grande vertu du patriotisme. Voilà, pour ce qui est de la guerre, le fin mot de l'affaire.

On peut soutenir que le progrès de la démocratie a été un facteur de l'intensification des divisions entre les États. Cela est vrai dans la mesure où le jeu des élections tend à exciter les appels à la race, à la langue, à la religion et à d'autres éléments du nationalisme avec pour objectif de gagner des voix. Ainsi, c'est l'expansion de la démocratie qui a accentué le nationalisme des Dominions et qui, rompant l'ancienne unité de l'Empire britannique, a conduit à l'association sous la même couronne de six États souverains de fait. L'exigence de l'autodétermination nationale qui a balkanisé l'Europe a été dans une certaine mesure un sous-produit du mouvement démocratique. C'est le droit de suffrage, avec cette conséquence que ceux qui sauront obtenir une majorité disposeront du pouvoir politique, qui a exacerbé dans l'Inde la division des communautés et qui, si l'exemple de l'Europe l'emporte, tendra à briser l'unité de l'Inde au profit d'États fondés sur la race et la religion lorsque se retirera le pouvoir unificateur de

la Grande-Bretagne. Il est indubitablement exact que les négociateurs de la paix de 1919 avaient une tâche infiniment plus difficile que les diplomates de 1815 parce qu'ils étaient sous la dépendance de majorités dans des démocraties qui avaient été enflammées par quatre années de propagande de guerre unilatérale.

Mais bien que jusqu'à présent la démocratie ait exacerbé le nationalisme populaire, je crois que la démocratie n'est pas plus que le capitalisme une cause de guerre ou un obstacle permanent à l'instauration d'un État mondial. La démocratie démembrer les empires, mais si l'autonomie lui est accordée, elle n'a pas besoin d'aller jusqu'aux souverainetés séparées. Ainsi le fédéralisme, en Inde comme partout, est le remède contre la force centrifuge du particularisme. Toutes les grandes fédérations, en fait, ont été démocratiques. Effectivement les démocraties, par tempérament, sont moins belliqueuses et moins expansionnistes que les dictatures car elles respectent le droit des autres de se gouverner eux-mêmes. Elles acceptent plus volontiers, me semble-t-il, l'idéal représenté par la Société des Nations, le concept de la fraternité et de l'égalité des nations, les postulats fondamentaux sur lesquels doit reposer une communauté mondiale organisée. Dans le cas de la démocratie, comme dans le cas du capitalisme et du nationalisme, c'est l'existence de l'État souverain qui est la force vive qui conduit à la guerre. Si l'État indépendant n'existait pas, la démocratie ne le créerait pas. Elle demanderait seulement l'autonomie provinciale à l'intérieur d'une fédération de nations [...]

## VIII

Considérons maintenant ce qui est arrivé depuis 1918. Pendant la guerre, des groupes de penseurs des nations alliées, notamment en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en France, recherchant d'abord l'explication et ensuite le remède de la catastrophe qui s'était abattue sur la civilisation, avaient été amenés à conclure que la cause principale en était l'anarchie internationale. Ils se rendirent compte que la guerre était inhérente à un monde sans gouvernement — comme c'était le cas avant 1914 — qu'elle y resterait chronique, notamment en raison du fait que le progrès scientifique réduisait d'heure en heure le temps et l'espace, et que le seul remède était de mettre fin à l'anarchie en créant un ordre mondial fondé sur le règne de la loi.

Le résultat de ces délibérations, adapté par les hommes d'État et les hommes politiques assemblés à Paris de manière à répondre aux exigences pratiques de l'époque, fut le Pacte de la Société des Nations. Le Pacte créait une Assemblée qui devait comprendre des représentants de tous les États du monde et qui devait se réunir une fois par an à Genève pour examiner les problèmes internationaux du moment

et il donnait à cette Assemblée des organes exécutifs avec un Conseil se réunissant au moins quatre fois par an et un Secrétariat permanent. La principale fonction de ces organismes était de prendre connaissance des conflits qui pouvaient déclencher une guerre et de favoriser leur règlement par des moyens pacifiques. Tous les membres s'engageaient à soumettre leurs conflits à la Cour Internationale, à l'arbitrage ou à l'enquête suivie d'un rapport du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations, lequel rapport devait être rendu dans les six mois, et à s'abstenir de recourir à la guerre avant que trois mois se soient écoulés après la proclamation du jugement, de l'arbitrage ou du rapport. Le Pacte disposait en outre que l'Assemblée aurait le droit — en vertu de l'article XIX — de conseiller la révision des traités qui seraient devenus inapplicables et des clauses internationales dont le maintien pourrait mettre la paix en danger, et que les membres avaient l'obligation — en vertu de l'article XVI — d'entreprendre une action commune — sous le nom de sanctions — contre tout État, membre ou non de la Société, qui entrerait en guerre sans avoir d'abord recours à la procédure pacifique prévue par le Pacte. Une des tâches essentielles de la Société, et dont la réalisation était reconnue nécessaire pour son propre succès, était de réaliser une convention de désarmement général.

Il importe de remarquer que le Pacte interdisait le recours à la guerre, non d'une manière totale mais seulement avant que la procédure pacifique fixée par le Pacte ait joué. La renonciation totale à la guerre comme instrument de politique, souvent attribuée par erreur au Pacte de la Société des Nations n'apparut qu'avec le Pacte Briand-Kellogg de 1928.

Ce noble idéal a-t-il réussi à réaliser les espoirs de ses auteurs ? La Société, pour la première fois, a permis à des millions de gens de se rendre compte qu'il est possible de supprimer la guerre et de lui substituer la justice comme principe susceptible de gouverner les affaires mondiales. Elle a fait un travail admirable en réglant les conflits d'importance secondaire et en réalisant des réformes en dehors du domaine politique. Elle a donné aux petites nations une place dans les conseils de l'humanité. Elle a été le point de mire de l'opinion internationale. Et, ce qui est peut-être beaucoup plus important, son existence et ses activités ont rompu le vieux charme du nationalisme fermé sur lui-même et ont commencé à faire penser en termes collectifs, et non plus seulement en termes nationaux, des multitudes de gens à travers le monde. Sa création marqua indiscutablement un tournant de l'histoire mondiale. Mais point n'est besoin de discussion pour montrer que sur les questions fondamentales elle a jusqu'à maintenant échoué. Elle n'a pas été capable d'obtenir l'adhésion de toutes

les nations. Elle n'a pas été capable de faire fléchir le nationalisme économique, ni d'abaisser les droits de douane, ni d'atténuer les restrictions qui ont provoqué le chômage partout et détruit la démocratie dans beaucoup de pays. Elle n'a pas été capable d'obtenir le désarmement général. Elle n'a pas été capable de réviser les traités de paix sauf en ce qui concernait les clauses éphémères et mineures. Elle n'a pas été capable de mobiliser le genre d'énergie qui lui aurait permis de contraindre l'une des plus grandes puissances à se conformer à l'opinion publique ainsi formée. Aujourd'hui, les attitudes en politique internationale sont de moins en moins discutées en fonction de leur mérite, en termes de bien ou de mal, de justice ou d'injustice, mais de plus en plus en termes de puissance, de prestige et de sécurité dans l'éventualité d'une guerre. Quelle en est la raison ? Qu'est-ce donc qui a ainsi détruit inexorablement la portée réelle de la Société des Nations et qui est en train de ramener le monde impitoyablement aux armements, aux droits de douane, toujours plus élevés, à la misère et au chômage, à la diplomatie de la force et à la guerre ?

La réponse est parfaitement claire. Ce n'est pas la malfaisance de quelque nation que ce soit. Ce n'est pas une mauvaise volonté internationale générale. Ces facteurs existent. Mais ce qui les envenime tous les deux et est plus important que tout le reste, c'est que le Pacte de la Société des Nations, comme le Pacte Briand-Kellogg, repose sur le principe de la souveraineté complète des États-membres et signataires. La reconnaissance de la souveraineté des États est le vice capital du Pacte. Car, en fait, l'acceptation de la souveraineté des États perpétue l'anarchie et, par conséquent, en dépit de nos espoirs et de nos déclarations, contribue puissamment à annuler l'effet des autres dispositions du Pacte et à donner libre cours aux maux auxquels aboutit inévitablement l'anarchie. La souveraineté des États nationaux a été la principale cause de l'échec de la Société des Nations et du mouvement d'après-guerre en faveur de la paix, tout comme elle fut la cause ultime de la Grande Guerre et comme elle sera le moteur qui déclenchera la prochaine guerre à moins que nous ne puissions la limiter à temps.

Vous pouvez répondre, non sans justesse, que rien d'autre n'était possible, que l'idée que les nations étaient en 1918 ou sont maintenant disposées à tempérer leur indépendance souveraine est absurde et qu'il faut vivre dans le monde comme il est. Je ne conteste pas cela le moins du monde. J'étais à la conférence de la Paix et je sais que rien d'autre n'était possible. Mais cela ne diminue en rien la vérité de ce dont j'essaie de vous convaincre aujourd'hui — que la Société des Nations ne peut pas nous protéger de la guerre et que nous n'échapperons pas à la guerre aussi longtemps que nous bâtirons sur la souveraineté de l'État national.

Jusqu'à ce que le mouvement pour la paix admette ce fait qui commande tous les autres et fonde sur lui sa politique à longue échéance, il continuera à figurer dans les rangs des disciples de Sisyphe. Chaque fois qu'il aura réussi, après y avoir consacré d'immenses efforts, à pousser le rocher de la souveraineté nationale près du sommet de la colline de la coopération internationale, il verra ce rocher lui glisser des mains, lui échapper et dégringoler en écrasant ses chefs et ceux qui les suivent.

## IX

Qu'on me permette d'abord d'essayer de justifier ces vues par des arguments d'ordre théorique. Il y a quatre raisons principales pour que la Société des Nations, comme tout autre système fondé sur la coopération contractuelle d'États souverains, soit vouée tôt ou tard à l'échec et ramène à l'anarchie et à la guerre, comme cela a été le cas de tout système semblable, depuis la Confédération de Delos, en passant par la Confédération Américaine de 1781 à 1789, jusqu'à la Société des Nations aujourd'hui et comme ce sera peut-être le cas de la Communauté Britannique des Nations demain.

La première est que chaque membre de la Société ou de la Confédération tend inévitablement à considérer chaque problème de son point de vue propre et non du point de vue de l'ensemble. Il n'y a pas d'organe dont le rôle soit de prendre en considération les intérêts de l'ensemble. Chaque représentant au Conseil ou à l'Assemblée est, en dernier ressort, délégué par son État, placé sous son autorité et responsable devant lui. Chaque problème important, par conséquent, tend à être considéré comme un conflit de points de vue nationaux. Le Conseil et l'Assemblée sont, par essence, des conférences diplomatiques. Ainsi la Société des Nations n'a presque rien fait pour créer un patriotisme européen ou mondial. Le patriotisme national est, en définitive, plus fort aujourd'hui qu'il ne l'était en 1920.

La seconde raison de l'échec est que le Conseil, pas plus que l'Assemblée ne dispose d'aucun pouvoir véritable. De par la nature même de sa constitution il ne possède pas de ressources propres et il ne peut forcer à l'obéissance un seul citoyen. Pour ses ressources et ses armées, il dépend des contributions et des contingents des États souverains. S'ils lui sont refusés, il est impuissant. S'il y a un conflit d'opinion entre la Société des Nations et n'importe quel membre ou État, le citoyen individuel doit son allégeance à l'État et non pas à la Société des Nations. Toutes les expériences montrent que dans les Liges et les Confédérations, les membres souverains invariablement n'arrivent pas à agir de concert. Ils n'y arrivent pas, soit en raison des difficultés particulières qui leur sont propres, soit parce qu'ils sont

hostiles à la politique entreprise, soit parce qu'aucun de leurs intérêts nationaux particuliers n'y est impliqué. Dès qu'un membre important se dérobe, les autres commencent à se dérober aussi. Aucune ligue d'États souverains ne peut procéder par décisions prises à la majorité. Il est généralement impossible de parvenir à un accord dans les situations critiques et l'on ne peut prendre de mesure décisive par crainte de provoquer une sécession. La Société des Nations, par conséquent, est incapable à la fois de prendre une décision et de faire face à ses responsabilités. Ses réunions peuvent avoir une autorité morale. Elle peut refléter l'opinion mondiale. Mais elle n'a aucun des attributs du pouvoir, qu'il s'agisse de ceux d'un gouvernement, d'une assemblée législative ou d'un tribunal.

La troisième raison est que le Conseil, pas plus que l'Assemblée ne peut ni réviser aucun traité, ni modifier aucun tarif douanier, ni aucune mesure commerciale discriminatoire, ni remodeler en aucune façon la structure politique de l'Europe ou du monde, sauf si l'État ou les États directement concernés sont d'accord de leur propre gré. Dans les affaires importantes, il n'est jamais capable d'obtenir cet accord. Et il est incapable de l'obtenir non seulement parce que les États souverains ont de la difficulté à ne pas se conduire de manière égoïste mais aussi parce que, dans un monde organisé selon le principe de la souveraineté nationale, leur politique est invariablement subordonnée au besoin de sécurité. Les considérations morales sont éclipsées par les considérations stratégiques. C'est pourquoi le désarmement est impossible dans le cadre d'une Ligue. Il est possible de réaliser le désarmement pour un certain temps dans une région si tous les États sont satisfaits du *statu quo* politique, c'est impossible là où certaines nations sont mécontentes et il n'y a aucune chance de remédier à la situation par des moyens pacifiques.

La quatrième et dernière raison pour laquelle un tel système ne peut supprimer la guerre est que la seule arme dont il peut user, soit pour introduire un changement, soit pour empêcher telles nations de tenter de le faire par une agression, est la guerre ou la menace de guerre. Quand la Société des Nations peut mobiliser à son profit des forces économiques et militaires dont la prépondérance est écrasante, des sanctions peuvent être efficaces sans qu'il soit besoin de recourir à la guerre. Quand cette prépondérance n'est pas écrasante, on risque simplement, en faisant appel aux sanctions, de transformer un conflit local en une guerre mondiale. Ainsi M. Baldwin, s'adressant à la Chambre des Communes en juillet 1934, déclarait : « Il n'existe pas de sanction efficace qui ne comporte de risque de guerre ; en d'autres termes, si vous êtes sur le point d'adopter une sanction vous devez vous préparer à faire la guerre. » User de sanctions consiste à

tenter de contraindre un État souverain contre sa volonté, et cela signifie la guerre si la puissance ou les puissances en question résistent. En d'autres termes, le moyen d'action de la Société des Nations est, en dernière analyse, la guerre. Ce n'est pas une organisation de paix. C'est seulement une organisation visant à faire de la guerre l'instrument d'une politique collective au lieu d'une politique nationale.

C'est ce fatal point faible qui força, en 1786, la Convention de Philadelphie à décider que la seule solution au problème auquel avaient à faire face les treize colonies américaines révoltées et désormais indépendantes était de former une fédération. Elle vit non seulement que le Gouvernement Fédéral ne pouvait pas réussir s'il avait à compter sur le soutien volontaire des États mais aussi que, même s'il était autorisé à leur donner des ordres, la seule manière par laquelle il pouvait les contraindre à obéir était la guerre. L'essence de l'organisation fédérale, la seule véritable organisation de paix, est le partage de l'autorité gouvernementale entre deux organes responsables chacun à l'égard du peuple de l'exercice du pouvoir dans sa propre sphère et dont aucun n'a de pouvoir sur l'autre ou n'est responsable devant lui.

Il en est exactement de même à l'échelle plus grande du monde. Vous ne pouvez pas édifier une organisation de paix sur la base de la soumission par la contrainte de certains gouvernements à d'autres gouvernements, parce que ce serait bâtir une organisation de paix sur la base de la guerre. La seule base d'une organisation de paix est la mise en commun de la souveraineté pour la réalisation d'entreprises supranationales, c'est-à-dire la création d'une nationalité commune qui coiffe les diverses nationalités locales mais qui en soit entièrement distincte. Pour mettre fin à la guerre, le principe de l'État — instrument de la paix — doit être appliqué à l'échelle mondiale. Nous devons faire naître une union constitutionnelle d'États nationaux pourvue d'un gouvernement en mesure de considérer les problèmes mondiaux en vue de la prospérité de l'ensemble, habilitée à légiférer dans les matières d'intérêt commun et à disposer du pouvoir irrésistible de l'État pour assurer, dans le domaine supranational qui est le sien, le respect de la loi, non par les gouvernements mais par les particuliers, et autorisée à exiger le loyalisme et l'obéissance de chaque individu dans ce domaine.

Un pacifiste peut mettre sa vie en jeu pour affirmer son refus de tuer ses frères. Il aura fait peu de chose pour supprimer la guerre. Un partisan enthousiaste de la Société des Nations peut au nom de la sécurité collective s'engager à prendre des sanctions et à partir en guerre contre n'importe quel agresseur. Il aura fait peu de chose pour supprimer la guerre. Un isolationniste peut espérer échapper à la

guerre. Il n'y arrivera pas car toute guerre aujourd'hui tend à devenir une guerre mondiale, à mettre ainsi en péril la sécurité de son propre État et à le forcer à prendre parti. Il n'y a pas d'autre façon de supprimer la guerre et de faire régner la paix et la liberté sur la terre que de créer une véritable Fédération (et non pas une Société) des Nations. C'est la vérité fondamentale que je désire faire entendre aussi bien aux pacifistes qu'aux réalistes. Alors seulement nous commencerons à avancer, si peu que ce soit, vers notre véritable objectif.

# ONT COLLABORÉ A CE NUMÉRO :

MARIO ALBERTINI, président du Movimento Federalista Europeo, président d'honneur de l'Union européenne des Fédéralistes, professeur de philosophie de la politique à l'Université de Pavie.

GIULIO ANDREOTTI, ministre des Affaires Étrangères du gouvernement italien.

GUIDO MONTANI, responsable du secrétariat du Movimento Federalista Europeo, professeur de théorie du développement économique à l'Université de Pavie.

BERNARD BARTHALAY, vice-président du Mouvement fédéraliste européen, maître-assistant en sciences économiques à l'Université de Lyon II.

---

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%).