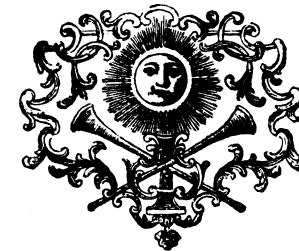


LE FEDERALISTE

revue de politique

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

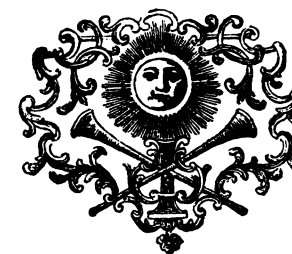
Hamilton, The Federalist



LE FEDERALISTE

revue de politique

Le Fédéraliste a été fondé à Milan en 1959 par un groupe de militants du Mouvement Fédéraliste Européen et depuis 1984 il paraît en anglais, en français et en italien. La base théorique de la revue est constituée par les principes du fédéralisme, le rejet de toute conception exclusive de la nation et l'hypothèse que la phase supranationale de l'histoire de l'humanité a commencé. Sur le plan des valeurs, *Le Fédéraliste* veut servir en premier lieu la cause de la paix.



PUBLIE GRACE A LA FONDATION EUROPEENNE LUCIANO BOLIS

Directeur: Mario Albertini. Edité par EDIF, via Porta Pertusi 6, 27100 Pavia, Italie. Rédaction en français: Presse Fédéraliste, 26 rue Sala, 69002 Lyon. Trois numéros par an. Abonnements: Communauté européenne 25 E.C.U., soit 175 F.F. (à verser sur le compte bancaire B.C.C.M. Lyon 23-2310-06055-9), ou 1075 F.B. (à verser sur le compte bancaire C.G.E.R. Bruxelles 001-1129004-97). Autres pays (par avion): 35 E.C.U. ou 35 dollars (à verser par chèque à EDIF, Pavia).

XXX^e ANNEE, 1988, NUMERO 1

SOMMAIRE

<i>Le problème de la sécurité à l'ère nucléaire</i>	p. 3
ALFONSO JOZZO, <i>Ecu et rouble : vers un nouvel ordre monétaire international</i>	p. 6
NOTES	
<i>La critique du Mouvement Fédéraliste européen envers les Traités de Rome</i> (Sergio Pistone)	p. 19
<i>Droit européen et droit constitutionnel national</i> (Francesco Rossolillo)	p. 27
<i>Fédéralisme et pensée politique d'inspiration chrétienne</i> (Gianfranco Martini)	p. 30
<i>Propositions pour un mouvement écologiste européen</i> (Ludo Dierickx) .	p. 37
« <i>L'Homme planétaire</i> » (Carlo Ernesto Meriano)	p. 41
<i>Croissance déséquilibrée et achèvement du marché intérieur : le problème de la politique régionale européenne</i> (Franco Praussello)	p. 47
INTERVENTIONS	
<i>Le système international et la dynamique de la centralisation dans l'Etat fédéral actuel</i> (Edmond Orban)	p. 54
LE FEDERALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSEE	
Giuseppe Antonio Borgese (textes choisis et présentés par Joseph Preston Baratta)	p. 70

Le problème de la sécurité à l'ère nucléaire

1. Pour affronter les plus graves problèmes politiques de notre temps, en particulier celui de la sécurité, il faut savoir véritablement penser en des termes nouveaux. Le genre humain ne s'est jamais trouvé dans une situation comparable à l'actuelle, qui implique la possibilité de son extinction, soit par le risque écologique, soit par celui d'une guerre nucléaire. Quand on parle de « sécurité », il faudrait donc bien tenir compte du fait qu'il ne s'agit pas seulement, comme dans le passé, de défendre par les armes l'indépendance de son pays, mais aussi, et surtout, de sauvegarder la survie du genre humain et les conditions indispensables pour une phase plus avancée de civilisation.

2. En dernière instance, cela exige que l'actuel système des Etats — dans lequel la sécurité n'est obtenue que par la puissance, y compris dans le cas des pays neutres (qui sont fortement armés) — soit remplacé par un système fédéral mondial « dans lequel, comme l'a écrit Kant, tout Etat, jusqu'au plus petit, puisse attendre sa sécurité et la sauvegarde de ses droits non de sa propre force et de ses propres appréciations juridiques, mais seulement de cette grande fédération de peuples, d'une force collective et des délibérations selon les lois de la volonté commune. » L'objectif étant clairement fixé, c'est avec une pareille clarté que se trouve fixée la plus grande difficulté à surmonter pour essayer d'y parvenir. Elle réside dans le fait qu'il faut utiliser les pouvoirs créés par le besoin de la puissance (les Etats disposant de la souveraineté absolue) pour obtenir un résultat totalement opposé : la sécurité par le seul droit.

3. Les récents accords de Washington sur les euromissiles et le type de développement de la politique internationale dans lequel les place Gorbatchev, montrent en tout cas que la marche vers la paix peut être

entamée dès maintenant. En effet, ce sont les armes nucléaires elles-mêmes — autrement dit le moyen par lequel on parvient au faite de la puissance — qui engendrent la possibilité d'un chemin totalement nouvel. Une fois introduites, ces armes ont immédiatement provoqué le besoin d'une communication directe, instantanée et permanente entre les deux grandes puissances rivales, et elles sont en train d'imposer à tous les Etats — au fur et à mesure de leur entrée, directe ou indirecte, dans la sphère nucléaire — la nécessité de penser à la sécurité d'autrui en même temps qu'on s'occupe de la sienne. Rien de semblable ne s'était jamais produit dans le passé. Jusqu'à maintenant, la politique de tous les Etats était fondée, sans qu'une autre solution fût possible, sur un principe diamétralement opposé, celui de poursuivre toujours l'augmentation de sa propre force, aussi bien que l'amoindrissement de celle de l'adversaire.

4. Grosso modo, la nouvelle politique internationale, selon sa formulation la plus complète, celle de Gorbatchev, devrait avoir comme principe fondamental celui, déjà rappelé, de la sécurité réciproque et, comme contenu : a) la « défense défensive » (capacité de se défendre mais pas d'agresser), b) l'attribution, partielle ou totale, à l'ONU, convenablement renforcée, de tâches comme le contrôle du désarmement, le règlement des crises régionales, la formation d'un ordre économique et monétaire mondial équitable, le développement d'une politique écologique universelle, etc.

5. Le caractère positif de ce projet politique se passe de commentaires. Il faut par contre mettre clairement en évidence sa limite. Elle réside dans le fait que, de la sorte, on n'élimine pas les défenses militaires nationales, c'est-à-dire que ne se réalise pas une des conditions indispensables pour : a) parvenir au point de non-retour pour tout ce qui concerne la paix, en évitant le risque, toujours possible en l'absence de solides institutions mondiales, de retomber dans les divisions nationales et dans les maux du passé, b) obtenir la sécurité par le seul droit (protection juridique des Etats dans le système mondial, correspondant à la protection juridique des individus dans le cadre de leur propre Etat).

6. En renonçant aux armées nationales, en s'engageant solennellement à renoncer même à la défense européenne dans le contexte de la formation effective d'un premier gouvernement mondial (même partiel, selon l'heureuse formule d'Einstein), c'est-à-dire dans le contexte d'une

unification graduelle du genre humain même sur le plan politique, une Europe vraiment unie pourrait non seulement renforcer la politique de la sécurité mutuelle, mais aussi favoriser la chute de la limite que les USA et l'URSS ne sont pas, pour le moment, en mesure de dépasser : celle qui est constituée par le maintien d'une défense nationale comme rempart suprême de leur souveraineté absolue et exclusive.

7. Ce programme européen n'est pas une politique utopiste. Il est, pourvu que l'on tienne vraiment compte de la situation réelle dans laquelle se trouve l'humanité, la seule politique réaliste. Et il est praticable dès maintenant. Tous les Européens peuvent se battre pour transformer la Communauté en une véritable Union politique, suivant les lignes tracées par Altiero Spinelli et le Parlement européen. Tous les hommes peuvent : a) adopter le principe de la sécurité réciproque et de son corrélat, la « défense défensive », b) soutenir, dans le domaine de la politique étrangère, le renforcement de l'ONU et le progrès de toutes les intégrations et unifications régionales. Le chemin est donc tracé, et il pourra être suivi jusqu'à la victoire si un nombre de plus en plus élevé de personnes, se rapprochant du fédéralisme, savent aller, avec leur pensée et avec leur action, au-delà de la pure et simple politique nationale, et s'occuper de la création et du développement de la démocratie internationale.

Le Fédéraliste

Ecu et rouble : vers un nouvel ordre monétaire international

ALFONSO JOZZO

Vers un système monétaire international multipolaire.

Il est clair, à la lumière des années qui ont suivi l'abandon du système monétaire tel qu'il avait été défini à Bretton Woods, que chaque Etat, malgré l'adoption des changes flexibles, n'est pas devenu plus autonome dans la gestion de sa politique interne, alors que cela semblait être le but recherché par l'abandon des changes fixes.

Au contraire, une plus grande interdépendance a marqué l'activité économique, tandis que nombreuses ont été les répercussions de l'instabilité des taux de change et de l'incompatibilité des politiques économiques : incertitude extrême sur les marchés financiers et le choix des investissements pour les opérateurs, rendement inefficace des ressources, croissance lente et chômage élevé. La maîtrise de l'inflation, dont on avait pu penser un temps qu'elle pouvait être une condition suffisante de stabilisation des taux de change, n'a elle même débouché sur aucun rééquilibrage, pourtant tant souhaité, des relations économiques et financières des différents pays.

S'il faut voir la recherche d'accords de stabilisation des changes, entreprise dernièrement au niveau international, comme la preuve d'un désir commun de plus grande stabilité, il ne faut toutefois pas considérer que cela peut pallier la nécessité de rétablir un nouvel ordre monétaire international, c'est-à-dire un système doté de règles et d'institutions unanimement reconnues comme capables d'empêcher ou de réduire au minimum la formation des déséquilibres.

Il ne peut être question de revenir au système de Bretton Woods, parce qu'entre-temps les transformations économiques et politiques intervenues au niveau mondial ont profondément transformé le cadre d'ensemble. En particulier, le *paper dollar standard*, qui institutionnalisait le dollar dans sa fonction de monnaie pivot du système monétaire interna-

tional et qui s'est si bien adapté aux nécessités de l'économie mondiale après la Première Guerre, ne semble plus du tout capable de garantir la stabilité des taux de change. Et il en serait de même aujourd'hui pour n'importe quel système fondé sur une monnaie nationale dominante. En outre, si l'on observe l'évolution des relations commerciales et financières mondiales, on ne peut éviter de remarquer combien la tendance au polycentrisme a été forte ces dernières années : l'économie américaine a perdu de son importance, à l'inverse l'économie japonaise a vu la sienne s'accroître, tandis qu'apparaissent et se développent à un rythme impensable il y a quelque temps, de nouvelles zones monétaires et commerciales.

Un nouveau système monétaire international qui ne tiendrait pas compte de ces mutations aurait bien peu de chances de réussir à garantir une plus grande stabilité et un plus grand développement au niveau mondial. Pour cette raison, il lui faudra nécessairement couvrir différentes zones commerciales et monétaires capables d'assurer la participation de chaque zone, y compris en fonction du poids économique que chacune possède au niveau mondial. Dans ce contexte, la seule voie praticable à moyen et long terme pourrait être la création d'un nouvel axe monétaire, tel que par exemple le « droit de tirage spécial » qui a, fort à propos, été repensé afin de tenir compte des différentes réalités monétaires régionales qui prennent forme.

L'exemple du Système monétaire européen, adopté pour rétablir des conditions de stabilité monétaire en Europe, met en évidence qu'il existe des solutions possibles et que leur application sur le plan mondial, malgré les nécessaires ajustements occasionnels, pourrait constituer un bon point de départ en vue d'une réorganisation du système tout entier. Il s'agirait de créer un accord qui prévoirait la participation non pas de chaque monnaie mais de diverses zones monétaires et qui prévoirait dans un premier temps une « organisation » analogue à celle du Système monétaire européen, à savoir : a) des accords de change entre les monnaies des zones avec la fixation de parités en accord avec le droit de tirage spécial ; b) l'obligation d'intervention pour les banques centrales partie prenante ; c) des prévisions de facilités entre banques centrales.

Dans un premier temps, un système de cette nature pourrait prévoir un nombre restreint de zones monétaires (par exemple, dollar, Ecu et yen), puis s'étendre progressivement à d'autres zones à mesure que les conditions économiques et financières le permettraient (on pense par exemple au COMECON, à l'Amérique latine, au continent africain). Ces zones, en attendant d'avoir atteint une identité monétaire bien définie, trouveraient

dans la monnaie européenne une réelle alternative à l'utilisation généralisée du dollar dans le domaine commercial et financier et un modèle de référence pour la création d'un système monétaire autonome.

L'aire du COMECON.

De ce point de vue, le COMECON se révèle d'un grand intérêt, soit en raison du plan de réforme dans lequel il s'inscrit, soit du fait des rapports économiques étroits qu'il a toujours entretenus avec l'Europe et qui, à certaines périodes, sont apparus comme étant les plus dynamiques du marché mondial.

Le débat politique et économique qui a eu lieu ces dernières années sur le thème de la réforme a abouti à deux conclusions : a) les pays socialistes pourront difficilement tolérer à moyen et long terme une situation d'exclusion d'un système monétaire auquel ils participent en définitive, y compris du fait de l'accélération des relations économiques, scientifiques et techniques qui s'instaurent avec les pays occidentaux ; b) la certitude que ce qui lie le système des économies socialistes au système occidental aboutira nécessairement à des réformes structurelles, c'est-à-dire à des modifications, à petite ou grande échelle, du système et à des améliorations qui ne pourront être que graduelles.

Concernant le premier point, on ne peut nier que le dollar ait représenté — et représente encore, bien que dans une moindre mesure par rapport au passé — un point de référence monétaire important, y compris pour les économies socialistes. La tendance récente à recourir à l'Ecu pour la facturation des échanges est-ouest montre néanmoins une volonté de diversification et d'adoption d'une monnaie plus stable en apparence. Jusqu'à présent, il a surtout été question de l'exportation de produits manufacturés des pays d'Europe, et de l'Italie en particulier, vers l'Union soviétique. Toutefois, il ne fait aucun doute qu'un pays exportateur de matières premières tel que l'Union soviétique en voie la nécessité, en raison des vastes oscillations qui caractérisent les marchés des matières premières, s'il ne veut par voir ces mouvements exacerbés par les fluctuations. On peut donc faire l'hypothèse que même dans le domaine des exportations, on assistera dans un futur proche à une plus large diversification monétaire. En outre, en ce qui concerne l'Union soviétique, en particulier, son intérêt pour la stabilité en tant que pays exportateur se double d'un intérêt pour la même stabilité en tant que pays créancier, étant donné les crédits considérables qu'elle a accordés aux pays en voie de développement.

A l'inverse, si l'on s'en tient au second point — c'est-à-dire la nécessité de réformes structurelles dans les pays de l'Est — un problème fondamental se pose en ce qui concerne la convertibilité des monnaies nationales, ainsi que celle de la monnaie commune de la zone : le rouble transférable. Ce problème de la convertibilité, sur lequel nous reviendrons par la suite, se révèle très complexe et donne lieu depuis quelque temps à un vif débat. D'ailleurs, à plusieurs reprises, les différents pays et les institutions du COMECON elles-mêmes s'en sont préoccupés.

La recherche de l'intégration monétaire de l'aire COMECON : le rouble transférable.

Pour comprendre pleinement les problèmes actuels et les orientations du COMECON il peut être utile de reparcourir brièvement les étapes qui en ont marqué l'évolution monétaire.

Le premier pas décisif vers la recherche d'une plus grande intégration économique et monétaire à l'intérieur du COMECON fut accompli en 1964 grâce à la création d'une monnaie collective — le rouble transférable — et à la fondation d'un organisme central — la Banque internationale pour la Coopération économique (BICE) — qui avait pour principale tâche de commander le système des règlements multilatéraux à l'intérieur de la zone et d'accorder des prêts à long et moyen terme aux pays membres.

Le rouble transférable et la BICE doivent leur création à la nécessité très claire de remplacer le système de *clearing* bilatéral et l'unité de compte qui s'y rapportait — le rouble *clearing* — lequel, en circulation depuis 1945, avait occasionné de multiples problèmes en raison, en particulier, de ses fonctions limitées. Avec cette innovation de 1964, on voulait de fait éliminer des inconvénients provenant du règlement bilatéral et créer dans le même temps des conditions favorables aux opérations de crédit et à la formation de réserves.

Malheureusement, ce processus de plurilatéralisation s'est instauré très lentement et surtout avec beaucoup de difficultés. Néanmoins, le rôle du rouble transférable s'est petit à petit accru et l'on peut dire qu'il est aujourd'hui employé dans tous les types de relations économiques entre les pays membres — les échanges commerciaux, le règlement des services, les opérations de crédit. Malgré la persistance de nombreuses imperfections, il remplit les fonctions typiques d'une monnaie : mesure de valeur, instrument pour la constitution de réserves et moyen de paiement.

Il faut rappeler que de ce premier point de vue, une unité monétaire tient lieu de mesure de valeur si elle indique le prix des marchandises et des services. Les prix en roubles transférables sont fixés à partir des prix du marché mondial tels qu'ils sont formulés dans les différentes monnaies. Cependant, dès lors que ces dernières sont souvent soumises à de fortes fluctuations — ce qui s'opposerait, dans une économie planifiée, à la nécessité de rendre les prix stables — il a fallu établir un système de calcul des prix en roubles transférables sur la base des prix moyens pratiqués au niveau mondial pour chaque marchandise au cours des cinq dernières années. Cette moyenne limite ainsi l'influence des fluctuations conjoncturelles (vers le haut ou vers le bas) tout en laissant intactes les tendances à long terme des prix mondiaux. En ce sens, on peut dire que le système de calcul des prix à l'intérieur du COMECON fait du rouble une mesure de valeur relativement indépendante, malgré les liens qu'elle entretient avec d'autres monnaies qui évaluent la valeur des marchandises sur les marchés mondiaux.

Le rouble transférable présente lui aussi, dans son rôle de monnaie de réserve, des caractères particuliers. Ce rôle est défini par les crédits bilatéraux accordés en monnaie commune d'un pays à l'autre à l'intérieur du COMECON et concrétisés par le transfert des comptes de ce pays vers la BICE. Ces crédits sont accordés à condition que le pays prêteur possède des réserves en roubles transférables provenant de l'excédent des profits réalisés à l'exportation par rapport aux coûts des importations. Toujours sur cette base de réserves en roubles transférables amassés par tous les pays selon un système de planification, des crédits sont accordés sur une base plurilatérale par la coopération économique et la Banque internationale pour les Investissements.

Le problème de la convertibilité.

Enfin, en ce qui concerne le rôle du rouble transférable comme moyen de paiement, il convient de remarquer qu'il paraît encore extrêmement imparfait bien qu'il soit largement utilisé dans les opérations de paiement à l'intérieur de la zone. Une monnaie devrait représenter un pouvoir d'achat moyen : son pouvoir devrait être étroitement lié à la marge de liberté avec laquelle on peut la dépenser. L'absence de « convertibilité substantielle » du rouble transférable — c'est-à-dire l'impossibilité pour celui qui le possède d'utiliser librement un certain surplus financier avec la BICE pour acquérir des biens et des services dans un pays de la zone — constitue sans doute l'obstacle principal auquel les économies socia-

listes devront faire face sur la voie de l'internationalisation du rouble et de son utilisation plus efficace à l'intérieur du COMECON. Le problème essentiel tient au fait que le pouvoir d'achat du rouble transférable est limité par une certaine rigidité du marché et par la pénurie relative de certains produits et non par les imperfections intrinsèques à l'unité monétaire en question. En ce sens, il serait plus exact d'affirmer qu'un pays souffre d'« inconvertibilité substantielle » plutôt que de dire que l'inconvertibilité est caractéristique d'une certaine monnaie : en effet, elle peut être appliquée non seulement aux transactions en monnaies convertibles, dans la mesure où les entreprises occidentales ne parviennent pas — même en utilisant des monnaies convertibles — à négocier directement avec les partenaires du COMECON et à obtenir d'eux les marchandises voulues.

Il s'agit par conséquent d'une inconvertibilité liée essentiellement au système de planification : elle empêche toute acquisition ou vente non prévue par le plan et elle rend ainsi plus difficile la diffusion du rouble transférable dans les rapports avec les pays tiers et, de plus, elle entrave le fonctionnement correct des mécanismes mis en place par la création du système (1). Pour atteindre une « convertibilité substantielle » du rouble transférable — ainsi que de chaque monnaie de la zone — il faut mettre en oeuvre des réformes économiques radicales capables de dépasser les rigidités du système de planification actuel et les problèmes provenant d'une structure des prix dénaturée et sans lien avec le marché mondial.

Il serait plus simple et plus rapide de parvenir à la « convertibilité monétaire », c'est-à-dire la capacité pour une monnaie telle que le rouble transférable, ou l'une des monnaies nationales, d'être échangée contre une autre monnaie de la zone ou contre une monnaie extérieure à la zone. Par le passé, on a beaucoup parlé d'une convertibilité « externe » du rouble, c'est-à-dire pouvant être appliquée uniquement dans le règlement des échanges Est-Ouest et non à l'intérieur du COMECON. Aujourd'hui, on semble définitivement avoir renoncé à cette position pour deux raisons : tout d'abord, parce que la convertibilité externe dépend du niveau des réserves internationales, certainement insuffisant en l'état actuel des choses en ce qui concerne les pays de l'Europe de l'Est ; en second lieu, parce qu'on cherche des solutions capables aussi de garantir une meilleure intégration économique et monétaire à l'intérieur de la zone. Ceci ne signifie nullement que l'on ne mènera pas une politique visant à mettre en place la convertibilité externe : celle-ci s'accompagnera cependant de la convertibilité interne : le rouble transférable convertible en monnaies de la zone et ces dernières convertibles entre elles.

Depuis des années, ce problème de l'intégration de l'aire du COMECON est un sujet de préoccupation même si les résultats n'ont pas souvent été à la hauteur des efforts accomplis.

Il faut porter un jugement positif sur la future convertibilité des monnaies nationales — rouble soviétique, florin hongrois, couronne tchèque, etc. — à condition qu'on ne la considère pas comme pouvant remplacer la convertibilité et une plus large utilisation du rouble transférable.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier la raison qui a poussé les pays du COMECON à tracer en 1964 une première ébauche de monnaie commune : il leur semblait important d'introduire dans les relations économiques une unité monétaire de chaque pays, dotée d'un pouvoir d'achat aussi stable que possible. En outre, à la suite de l'introduction du nouveau système basé sur la plurilatéralité, l'importance centrale du rôle du rouble transférable dans le système monétaire et financier du COMECON s'est trouvée confirmée en de nombreuses occasions. Le « Programme d'ensemble pour le renforcement et l'amélioration de la coopération et de l'intégration des économies socialistes des pays membres du COMECON » de 1971 constitue en ce sens un pas décisif. A cette occasion, le rouble transférable était défini comme étant la « monnaie internationale socialiste collective des pays membres » et l'on prévoyait en sa faveur une série de mesures qui auraient dû en améliorer l'utilisation au cours des paiements plurilatéraux et vis-à-vis des pays tiers, décider de la convertibilité avec les autres monnaies du COMECON et faire de la BICE un centre qui assure la convertibilité du rouble lui-même.

Même si, dans l'intervalle, on n'a fait que peu de pas dans cette direction, ces lignes de fond n'ont pas changé ; elles pourraient même retrouver une certaine vigueur dans les projets de réforme en cours. Il faut donc continuer à travailler dans cette direction parce qu'elle est sans doute la seule qui garantisse une solution « neutre » pour les pays adhérents de la zone. Il faut éviter les tentations faciles d'utilisation exclusive des monnaies nationales. Si cela devait arriver, on peut dire que, par certains aspects, les pays du COMECON parcourraient à rebours la voie suivie ces dernières années par les pays occidentaux, et par la Communauté européenne en particulier. Il serait fondamental au contraire pour eux de tirer profit de l'avantage qu'ils ont d'avoir compris bien avant les autres la nécessité de l'intégration monétaire, c'est-à-dire d'une monnaie et d'institutions communes.

De fait, le risque d'un retour à l'utilisation des monnaies nationales est apparu au cours de la dernière réunion des pays du COMECON qui s'est

tenue à la Havane en décembre dernier. A l'occasion de cette rencontre, certains pays sont parvenus à une entente de principe visant à conclure des accords bilatéraux ayant pour but de faciliter l'utilisation de leurs propres monnaies nationales. Cependant, il est intéressant de remarquer que, parallèlement à cette tendance, de nombreux pays ont ressenti la nécessité de s'exprimer à cette occasion en faveur d'une monnaie commune, dont la convertibilité par rapport aux monnaies nationales pourrait être un moyen efficace de rétablir des relations monétaires appropriées à l'intérieur de la zone.

De la nécessité de réformes.

Les pays du COMECON devront tendre à moyen et à long terme vers une convertibilité totale de leur monnaie commune. C'est là la condition première pour que le rouble soit véritablement utilisé au niveau international. L'Histoire nous enseigne en effet qu'une telle convertibilité rend les monnaies plus « fortes » : ce fut par exemple le cas des monnaies occidentales qui, au lendemain de la guerre, furent déclarées inconvertibles du point de vue financier et dont la dépréciation qui en découlait trouva un terme dans le fait qu'on puisse malgré tout les échanger contre des marchandises. Il est évident que pour atteindre l'objectif de la convertibilité totale, de sérieuses réformes s'imposent afin que s'établissent un rapport étroit entre les prix intérieurs et ceux du marché international et une correspondance accrue en rapport avec les coûts en termes de ressources utilisées.

De nombreux efforts sont faits dans ce sens : en Union soviétique, par exemple, la résolution du *Plenum* du Comité central de juin 1987 a donné le coup d'envoi de la réforme économique avec l'incitation pour une restructuration de la sphère des finances, du crédit et de la circulation monétaire. Elle prévoit aussi une profonde réforme des prix, par l'élimination des subsides aux prix des produits agricoles et aux tarifs et par des augmentations de salaires simultanées (2). Des réformes similaires ont été adoptées en Hongrie, tandis qu'en Tchécoslovaquie l'unification des taux de change de la couronne jusque là fixés à des niveaux variables selon la nature des produits importés, était promulguée.

L'amorce d'une phase de concurrence accrue dans les entreprises des pays de l'Est peut comporter une plus grande propension vers l'innovation, et par là-même une dépendance réduite vis-à-vis des pays occidentaux ainsi que des possibilités d'exportation accrues. L'effet en serait extrêmement positif, non seulement au niveau d'une efficacité accrue du

système économique de la zone tout entière mais encore pour la tendance à l'équilibre des balances des paiements qui en découlerait, ce qui permettrait ainsi d'accélérer le processus de mise en place de la convertibilité de chaque monnaie et de la monnaie commune.

La coopération monétaire CEE-COMECON.

Il existe une analogie fondamentale entre les expériences que vivent actuellement la CEE et le COMECON : ces deux zones quoique basées sur des positions politiques, culturelles et économiques très différentes, n'en recherchent pas moins toutes deux des formes d'intégration susceptibles de leur garantir une plus grande stabilité et un développement durable. Quoique la CEE soit d'une certaine façon en avance dans la définition de ce processus, il n'en demeure pas moins que le grand marché intérieur constitue aussi pour les pays du COMECON, surtout pour ceux qui ont un marché réduit, une priorité et une condition première pour le rééquilibrage de leurs économies et de leurs positions financières.

Face à cet objectif de plus grande intégration économique, la monnaie devient un facteur fondamental : l'Ecu et le rouble transférable peuvent donc jouer à côté des monnaies nationales des deux zones, un rôle tout à fait unificateur. L'établissement d'un lien entre ces deux unités monétaires aurait pour conséquence une impulsion plus forte pour la coopération réciproque et permettrait à la monnaie du COMECON d'accélérer son cheminement en vue d'une totale convertibilité.

Des accords seraient, dans ce contexte, souhaitables — même s'ils sont, dans un premier temps seulement bilatéraux — entre les pays de la CEE et ceux du COMECON et ils prévoieraient, dans le règlement du change réciproque, d'une part une plus large utilisation de l'Ecu et de l'autre les premières modalités d'utilisation du rouble transférable. Des accords explicites conclus en ce sens par les autorités monétaires des deux zones d'influence, qui comprennent des initiatives d'intervention pour défendre la parité désirée, constitueraient une incitation importante pour que les entreprises occidentales traitent avec les pays du COMECON et aideraient ces derniers dans la mise sur pied de plans relatifs aux échanges avec l'étranger. De telles mesures, destinées à établir un lien monétaire comme condition de base pour une meilleure intégration économique, pourraient être adoptées même très vite. Leur application relativement simple est due au fait qu'existent déjà de grandes analogies entre la composition de l'ECU et les monnaies utilisées dans les échanges entre les deux zones. Le temps semble venu pour commencer aussi à

entreprendre un mouvement en direction du renforcement de la coopération entre les institutions monétaires communes aux deux zones, qui actuellement présentent déjà des caractéristiques communes. Comme le Fonds européen de Coopération monétaire (FECOM), la Banque internationale pour la Coopération économique (BICE) est dans une certaine mesure, le centre du système ; dans les deux cas, le règlement qui en régit l'activité prévoit la concession de crédits pour le financement des déséquilibres de la balance des paiements. A partir d'un schéma semblable à celui qui régit l'activité de la Banque européenne d'Investissements (BEI), la Banque internationale d'Investissements (BII) gère un fonds spécial pour le financement des aides économiques et techniques aux pays les plus défavorisés. Et puis les deux zones, même avec les différences non négligeables, disposent chacune d'un système de clearing multilatéral.

Les initiatives sont nombreuses dans ce contexte — en plus de celles décrites précédemment — qui pourraient être entreprises pour renforcer la coopération monétaire entre les deux zones. Il faut par exemple noter que les pays de la Communauté européenne eux-mêmes pourraient devenir membres de la BICE, qui renferme cette possibilité dans son propre statut et à leur tour, tant la banque du COMECON (BICE) que les banques centrales de l'Est à titre individuel pourraient demander au FECOM un statut prévu par les accords SME de « troisième détenteur » et obtenir des banques centrales des pays de la Communauté des Ecu officiels, en ayant droit à la même rémunération que les banques centrales de la Communauté. De plus les banques centrales des pays d'Europe de l'Est qui auraient un siège social dans la CEE pourraient faire partie, statutairement, de l'Association bancaire pour l'Ecu — organisme qui regroupe, outre quatre-vingts banques officiant dans le cadre de la Communauté et la Banque européenne d'Investissement elle-même qui préside le système de compensation de l'Ecu — et pourraient, à la limite, après avoir satisfait à certains critères d'admission, devenir des banques de *clearing*, possibilité que prévoit le récent élargissement du système à des instituts de crédits non communautaires.

Un premier ancrage des deux systèmes monétaires qui conduise d'une certaine façon à une confrontation du rouble avec l'Ecu permettrait de mieux protéger l'évolution des échanges au sein du COMECON selon les tendances du marché international, prélude obligé pour de plus grands pas en direction de la « convertibilité ».

Il serait possible et même souhaitable que, dans ce cadre, il s'opère un renforcement des liens monétaires entre quelques pays membres du

COMECON et le Système monétaire européen. De telles expériences, loin de devenir des forces centrifuges, ouvriraient la voie à des collaborations plus étroites mises en pratique ensuite au sein des deux systèmes et permettraient à des pays comme la Hongrie, de se spécialiser dans son rôle de centre financier : il s'agit du reste de problèmes bien connus au sein même de la Communauté européenne où chaque pays membre adhère de façon différente au même Système européen.

Il apparaît opportun de redéfinir les mécanismes monétaires du COMECON, pour adapter les institutions existantes aux nouvelles lignes de développement de l'économie récemment adoptées par l'Union soviétique et par d'autres nombreux pays membres, ce qui donnerait aussi l'occasion d'une première insertion, grâce à des accords passés avec les pays adhérents au Système monétaire européen, dans le processus de réforme du Système monétaire international : l'occasion serait aussi propice pour une redéfinition du rouble transférable avec une dénomination plus supra-nationale, comme ce fut le cas pour l'Ecu introduit à l'occasion des accords qui instituaient le SME en décembre 1978.

L'unité européenne pour le renforcement de la coopération internationale.

Il n'est peut-être pas inutile de souligner que les initiatives définies jusque là, apparemment simples et applicables sur-le-champ, nécessitent en revanche pour être appliquées, une forte détermination et des organes constitutionnels solides.

Le rôle de l'Europe devient donc fondamental dans ce passage vers une phase de pluralisme monétaire toujours accru : la progression vers des formes plus élaborées d'unité économique, monétaire et politique est la condition nécessaire pour l'expérimentation de formes plus larges de coopération sur le plan international. Les Européens ont le devoir de devenir un exemple et une force d'initiative dans la réalisation des premières formes de gouvernement de l'économie mondiale.

L'unité économique de l'Europe prévue pour 1992 peut trouver un soutien considérable dans l'unification monétaire dont l'étape décisive demeure la consolidation du système monétaire européen avec la création d'une Banque fédérale européenne à qui chaque gouvernement devrait confier la gestion de la monnaie commune.

Seule une plus grande solidité des rapports au sein de l'entité, garantie par la création d'un organisme central de gouvernement de la monnaie, pourra créer les prémisses d'un début de cycle nouveau basé sur la

croissance économique, sur le développement de l'emploi et sur la définition de relations plus stables avec des zones extérieures.

NOTES

(1) Au début des années '70 par exemple de nombreux problèmes avaient surgi suite aux opérations de crédit à moyen et long terme que la Banque internationale d'Investissements avait faites, à cause des difficultés rencontrées par les pays qui avaient obtenu des prêts d'investissement dans l'achat, contre des roubles transférables, de matériels techniques qui n'étaient pas spécifiquement couverts par les accords bilatéraux.

(2) Jusque là l'objectif de maximisation du taux de croissance du revenu national par l'accumulation accélérée du capital avait conduit au maintien des prix des matières premières à un niveau relativement bas et ceux des machines à des niveaux relativement élevés. Une telle structure déformée des prix relatifs avait permis d'une part de concentrer des ressources dans les mains de producteurs d'outillages et d'usines et de l'autre avait favorisé le gaspillage des matières premières et freiné l'innovation technologique par la faible motivation à l'innovation qui en avait découlé.

BIBLIOGRAPHIE

- O.L. Altaman, « L'or russe et le rouble », in *Economie appliquée*, n°3, 1962.
- J.M. Brabant, « Le rouble transférable et son rôle dans le commerce Est Ouest », in J.L. Guglielmi, M. Lavigne, *Unités et monnaie de compte*, Paris, Economica, 1977.
- Z. Fedorowicz, « Les problèmes actuels du rouble transférable », in J.L. Guglielmi, M. Lavigne, *Unités et monnaies de compte*, Paris, Economica, 1977.
- J.S. Garland, *Financing Foreign Trade in Eastern Europe. Problems of Bilateralism and Currency Inconvertibility*, New York, Praeger Publishers, 1977.
- F.D. Holzman, « CMEA's Hard Currency Deficits and Rouble convertibility », in Nita G.M. Watts, *Economic Relations between East and West*, Londres, Basingstoke MacMillan, 1978.

International Bank of Economic Cooperation, *Agreement Concerning Multilateral Settlements in Transferable Roubles and the Organization of the International Bank of Economic Cooperation ; Statutes*, Moscou, 1977.

F. Levick, « Transferable Rouble and Convertibility », in J.L. Guglielmi M. Lavigne, *Unités et monnaies de compte*, Paris, Economica, 1977.

J. Marczewski, « La Zone rouble et les problèmes d'unification monétaire des Pays du Comecon » in *Revue d'Economie Politique*, juillet-août 1970.

D.V. Smyslov, *The International Monetary System : Evolution Prospects and Cooperation between East and West*, The Institute of the World Economy and International Relations of the USSR Academy of Sciences, 1987.

P. Traimond, *Le rouble, monnaie passive et monnaie active*, Paris, Editions Cujas, 1979.

R. Triffin, *The Paper-Exchange Standard : 1971-19?* (intervention présentée au Colloque « L'Ecu demain », Luxembourg 6-7 novembre 1987).

J. Wilczynsky, « Le rouble contre le dollar » in *Moneta e Credito*, n° 132, 1980.

Notes

LA CRITIQUE DU MOUVEMENT FEDERALISTE EUROPEEN ENVERS LES TRAITES DE ROME

Parmi les forces politiques favorables à l'unification européenne, ce fut le MFE qui, sous la conduite de Spinelli, adressa la critique la plus radicale aux Traités de Rome au moment de leur élaboration (1) ; et ce sont justement les divergences exprimées autour de ce thème qui expliquent fondamentalement la scission de l'UEF, laquelle ne put être réunifiée qu'en 1972. Plus de trente ans nous séparent désormais de la signature de ces Traités (le trentième anniversaire a été célébré en 1987) et, je crois qu'il est utile de s'appliquer à comparer les critiques émises alors par le MFE et le développement de l'intégration européenne jusqu'à ce jour.

* * *

Il faut préciser que la critique adressée par le MFE aux Traités de Rome était surtout une critique de la CEE, parce que l'Euratom, vu ses faibles compétences, ne fut pas jugé capable de faire avancer réellement l'unification européenne, même dans l'hypothèse où il aurait pu atteindre ses objectifs. L'attention se concentra donc essentiellement sur la CEE dont l'objectif, extrêmement ambitieux, était de parvenir à l'unification du marché européen dans son ensemble ; l'unification économique aurait dû créer les prémisses pour progresser vers l'unification politique.

C'est d'abord une critique de principe que le MFE adressa à ce projet. Partant des enseignements fondamentaux contenus dans le *Federalist* et repris par de grands économistes contemporains tels que Robbins, Einaudi, Röpke et Hayek, le MFE considérait que l'unification économique réelle de plusieurs entités gouvernementales était impossible sans, au préalable, une unification politique capable d'en limiter les souverainetés et d'instaurer un pouvoir fédéral au dessus des Etats. Deux arguments

fondamentaux étayaient cet axiome qui guidait, depuis le début de la politique d'unification européenne, la critique fédéraliste d'une approche fonctionnaliste.

En premier lieu, l'unification économique des Etats européens disposés à marcher sérieusement dans cette direction supposait l'unification de leur politique étrangère et de leur défense. En effet, aucun Etat n'était prêt à renoncer, comme le sous-entendait le concept d'unification des marchés, à son autosuffisance économique — condition de son indépendance politique et de sa sécurité militaire — s'il n'obtenait pas de réelles garanties quant à sa sécurité. Mais ces garanties ne pouvaient s'appuyer que sur l'existence d'institutions fédérales chargées justement d'assurer de manière unitaire l'indépendance et la défense du territoire de tous les Etats adhérents. En outre, comme les relations avec les Etats tiers auraient, par définition, influencé le développement économique des Etats impliqués dans l'unification, une politique étrangère commune était indispensable — et seule l'unification politico-militaire la rendait possible — pour pouvoir mettre sur pied une économie réellement unitaire.

En second lieu, seule l'existence, dès les débuts du processus d'unification économique, d'une autorité supranationale, fondée sur le consensus démocratique direct des peuples, aurait permis de vaincre les intérêts protectionnistes, puissants et bien enracinés à l'intérieur de chaque Etat. Ce n'est qu'ainsi qu'on aurait pu faire prévaloir l'intérêt général des peuples européens pour la création d'un système économique unitaire. De même qu'il paraissait impensable que l'on puisse instaurer et conserver dans chaque pays un système économique unitaire soumis à un Conseil de gouverneurs provinciaux possédant un droit de veto et responsables uniquement devant les parlements provinciaux, de la même manière, cela n'avait pas de sens de considérer qu'un système économique unitaire européen pouvait être instauré et maintenu à partir de la coopération de gouvernements nationaux souverains, plus enclins de par leur structure à privilégier les intérêts particuliers que l'intérêt commun européen.

Partant de ce point de vue théorique, la critique adressée à la CEE fut essentiellement d'ordre institutionnel. Tout particulièrement, on réfuta la doctrine selon laquelle les Communautés européennes constituaient une catégorie intermédiaire entre les organisations internationales traditionnelles et celles de nature fédérale, parce qu'elles se caractérisaient par certains embryons de fédéralisme: avant tout, l'autonomie de l'organe exécutif supranational, l'efficacité immédiate de la régulation et des décisions communautaires, le vote à la majorité au sein du Conseil des

Ministres, la prévision des élections directes du Parlement européen. Selon le MFE, le manque d'autonomie financière et l'absence d'un pouvoir autonome (que l'unification politico-militaire seule aurait pu créer) capable d'imposer aux gouvernements nationaux une volonté commune permettaient à eux-seuls d'assimiler les Communautés aux organisations internationales traditionnelles. D'autre part, puisqu'il ôtait à la Communauté l'instrument décisif lui permettant d'empêcher la sécession des Etats rétifs à accepter la volonté commune, ce fait suffisait à rendre inévitable le maintien, y compris à l'encontre de la lettre des Traités, de la pratique confédérale du vote à l'unanimité. Quant à l'élection directe du Parlement européen, on soulignait enfin que, vu le manque de pouvoir de cet organe, son élection directe aurait été contraire aux principes démocratiques les plus élémentaires et, comme toute, incapable de permettre le dépassement de la nature confédérale des Communautés.

On poussa plus loin cette critique institutionnelle en mettant en évidence certaines des carences fondamentales du projet d'unification économique propre à la CEE, dont l'origine pouvait être recherchée dans l'inadéquation des institutions.

Tout d'abord, ce projet ne contenait aucune disposition visant à la création d'une monnaie commune. Il était clair que la cause en était l'absence de volonté de créer un véritable gouvernement européen ; par conséquent, il avait fallu laisser de côté le problème de l'attribution à la CEE de pouvoirs dans le domaine monétaire puisque ceux-ci ne peuvent revenir qu'à une institution souveraine. D'autre part, cela sapait les fondements du projet d'intégration économique puisqu'un marché commun ne pouvait fonctionner que dans la mesure où il subsisterait dans l'aire unifiée une monnaie commune au lieu de différentes monnaies nationales, aux taux de change incertains et fluctuants. Et cela pour deux types de raisons : en premier lieu, parce que seule une monnaie unique aurait permis des paiements et des prévisions infaillibles sur l'ensemble du marché commun et éliminé à la racine les risques de restrictions monétaires ; en second lieu, parce que ce n'est que grâce à la création d'une monnaie commune qu'on aurait pu totalement dépasser les problèmes de change et de l'équilibre des balances de paiement, qui sans cela seraient restés insolubles et auraient imposé, en raison de certains intérêts nationaux dont il faut bien tenir compte, toute une série de restrictions.

Cette carence était un signe particulièrement frappant d'une carence d'ordre plus général, concernant les politiques économiques. La CEE prévoyait, de manière très précise et détaillée, l'abolition progressive des

douanes et des contingentements pour les produits industriels ; elle se fixait comme objectif de parvenir à l'organisation d'un marché agricole commun, ainsi qu'à la libéralisation des mouvements pour les travailleurs, les capitaux et les services. A l'inverse, le Traité présentait de graves lacunes pour ce qui est des politiques économiques, c'est-à-dire des instruments dont doivent disposer les économies mixtes modernes pour affronter les crises dues à la conjoncture économique, pour corriger les déséquilibres territoriaux, sectoriels et sociaux produits par le jeu incontrôlé des forces économiques, plus généralement pour orienter le développement économique vers certaines priorités désignées par les institutions démocratiques. Dans ce domaine, on prévoyait deux instruments, le Fonds social européen et la Banque européenne des investissements dont les ressources et les pouvoirs étaient trop limités pour pouvoir constituer un réel facteur de rééquilibrage. Pour le reste, on se limitait à de vagues engagements d'harmonisation des politiques économiques et sociales des Etats membres, qui restaient sous le contrôle exclusif de chaque gouvernement national.

Là encore, il s'agissait d'un choix imposé, étant donné la nature confédérale des institutions communautaires. Le transfert vers la Communauté de tâches importantes dans le secteur des politiques économiques n'aurait en effet été possible qu'à la condition de donner naissance à un gouvernement européen de caractère fédéral. Seul un gouvernement de ce type aurait eu les moyens (capacité d'agir en propre, consensus démocratique, autonomie financière) de mettre en place des politiques économiques efficaces au niveau européen : dans certains cas, ce serait des politiques de remplacement ; dans d'autres, elles seraient complémentaires des politiques économiques nationales. D'autre part, l'incapacité d'affronter ce problème compromettrait dès le départ les perspectives de réels progrès de l'intégration économique.

Puisque sans une forte unité des politiques économiques des Etats membres on ne pouvait instaurer et maintenir un marché unitaire, la réalisation de ce programme restait liée à la convergence spontanée de politiques nationales totalement indépendantes. Mais celle-ci, à son tour, si elle semblait réalisable dans une conjoncture économique généralement positive, était destinée à fléchir dans les périodes de crise puisque, inévitablement, des divergences apparaîtraient dans les politiques économiques nationales avec les inéluctables restrictions que cela occasionne.

L'absence de politiques économiques efficaces au niveau européen, outre le fait qu'elle rendait très précaire l'intégration des marchés, impliquait également que, quels que soient les progrès accomplis sur ce

terrain, de graves distorsions s'ensuivraient inévitablement. En particulier, une vaste libéralisation des échanges qui ne s'accompagnerait pas de vigoureuses politiques de rééquilibrage à une échelle européenne, aurait produit de graves déséquilibres territoriaux : soit une concentration industrielle plus poussée dans les régions riches d'Europe, soit la persistance du sous-développement dans les régions pauvres. En outre, la lutte contre le pouvoir exorbitant des groupes monopolistes serait devenue encore plus difficile parce que, alors que la libéralisation des échanges aurait affaibli l'efficacité des instruments nationaux de politique économique, on ne pouvait cependant créer de solides instruments européens de politique économique en raison des limites des institutions communautaires.

La critique du MFE envers la CEE en arrivait à une conclusion draconienne. Avec le Marché commun, réduit à ses limites réelles, les six gouvernements s'engageaient à accélérer dans le secteur industriel le processus de libéralisation, lequel en était arrivé à son point mort dans le cadre de l'OECE. Cet engagement était rendu possible par une situation de forte expansion économique qui caractériserait depuis quelques années les pays à économie de marché. Une telle expansion rendait plutôt attirante et peu redoutable la libéralisation des échanges pour les industries nationales des Six et favorisait la convergence des politiques économiques. Tant qu'aurait duré une conjoncture favorable, la CEE aurait fonctionné, parce qu'il était de l'intérêt des gouvernements qu'elle fonctionnât, mais elle aurait éclaté dès que, la conjoncture changeant, tous ou bien une partie des six gouvernements auraient estimé plus rentable de se soustraire aux engagements pris.

La conséquence politique que le MFE tira de cette analyse fut le lancement d'une campagne retentissante appelant le peuple européen à se mobiliser en faveur de la Constituante européenne et de l'Union fédérale européenne et dénonçant l'illégitimité des Etats nationaux et de leur prétention de construire l'unité européenne par le seul biais de négociations diplomatiques entre gouvernements.

* * *

Il s'agit maintenant de passer au crible cette thèse à la lumière des trente ans d'expérience qui ont suivi.

Il est clair que la critique fédéraliste envers les Traités de Rome se révèle peu crédible lorsqu'elle se montre méfiante quant à la possibilité de réaliser de grands progrès dans l'unification économique européenne

sur la base des institutions communautaires. Une telle prévision s'est trouvée contredite par le succès de l'intégration dite négative, c'est-à-dire libre-échangiste, qui a eu une influence déterminante sur la grande croissance économique de l'Europe communautaire, a conduit aux élargissements progressifs de la Communauté, a favorisé le renforcement du système démocratique et son extension à l'ensemble de l'Europe occidentale. Il convient à ce propos d'observer que le MFE, en corrigeant, à la lumière de l'expérience, sa vision trop schématique concernant la priorité de l'unification politique par rapport à l'unification économique, a su fournir une explication très convaincante sur les progrès qu'on avait pu réaliser au niveau de l'unification économique, malgré le renvoi *sine die* de la création d'une autorité politique européenne, démocratique et fédérale. D'après cette analyse, de tels progrès avaient été rendu possibles par le fait que, en l'absence d'un pouvoir démocratique européen, un pouvoir politique informel fondé sur « l'éclipse de fait des souverainetés nationales » et sur « l'unité de fait des raisons d'Etat » avait pu se mettre en place, jouant ainsi le rôle de facteur déterminant d'intégration (2). On voulait signifier par là la faiblesse endémique des Etats nationaux européens, qui les contraignait à coopérer pour survivre, ainsi que la forte convergence de leurs politiques étrangère, économique et de défense, confortée par l'hégémonie américaine que la chute de la CED avait renforcée — ces facteurs étaient particulièrement forts dans l'Europe des Six pour des raisons à la fois géographiques et historiques bien précises. Dans l'analyse des fédéralistes on faisait d'autre part remarquer que cette base politique de l'intégration économique européenne était précaire d'un point de vue structurel, y compris parce que le renforcement relatif des Etats nationaux produit par l'intégration économique elle-même était destiné à la longue à saper les bases de la convergence de leurs raisons d'Etat si celle-ci n'était pas parvenue à une certaine stabilisation grâce à de fortes institutions supranationales.

Cela étant dit, si l'expérience historique a mis en lumière certains schématismes de la critique fédéraliste envers la CEE, elle a aussi largement contribué à confirmer la thèse des inévitables distorsions que subit un processus d'intégration non étayé par de fortes politiques économiques communes, ainsi que la prévision d'une crise profonde de l'unification économique en lien avec une sérieuse inversion de conjoncture.

A propos de la thèse sur les distorsions du processus d'intégration, il suffit ici de souligner que les profonds déséquilibres territoriaux de la Communauté ont toujours constitué et constituent encore son handicap le

plus grave et que le lien existant entre ce handicap et l'inadéquation des institutions communautaires se révèle de plus en plus évident. L'expérience nous prouve désormais que seule une autorité européenne dotée de pouvoirs réels et d'une légitimation démocratique directe serait en mesure d'imposer un niveau satisfaisant de solidarité entre les Etats puissants et les Etats faibles de la Communauté, de la même manière que, dans le cadre des Etats, seule l'existence d'une autorité démocratique centrale fondée sur le consensus des populations des régions riches et des régions pauvres peut faire prévaloir les exigences de la solidarité nationale par rapport aux intérêts régionaux particuliers.

Pour en revenir à la prévision d'une crise aiguë de la Communauté, dès lors qu'a pris fin, au début des années soixante-dix, la phase d'expansion économique mondiale et de stabilité monétaire, au cours de laquelle s'était développée la période transitoire du Marché commun, et que s'est ouverte une phase critique du développement économique mondial, l'intégration économique s'est engagée dans une réelle impasse où elle se trouve toujours. Non seulement la tentative de passer de l'intégration négative à l'intégration positive, c'est-à-dire à la réalisation de politiques communes efficaces, s'est révélée infructueuse, mais la libéralisation des échanges elle-même a subi un recul.

Même si l'on se réfère aux aspects politiques de la critique fédéraliste envers les Traités de Rome — c'est-à-dire au pari que représente la constitution d'une force populaire autonome, supranationale, capable de contraindre les gouvernements nationaux à accepter la revendication de la Constituante européenne — on ne peut en tirer un jugement univoque.

La ligne d'opposition ouverte contre la politique européiste officielle, pour mobiliser le peuple européen sur la base de la contestation de la légitimité des Etats nationaux, n'obtint pas le succès escompté. En effet, la Campagne pour le Congrès du Peuple européen ainsi que les autres campagnes populaires qui suivirent pendant la première moitié des années Soixante ne provoquèrent pas, en raison de la faiblesse d'organisation de la force fédéraliste, une mobilisation de l'opinion publique suffisante pour modifier la situation de pouvoir dans un sens favorable aux revendications fédéralistes.

Ce réel insuccès, s'il met en cause un certain velléitarisme qui caractérisa la ligne politique du MFE au cours de ces années-là, ne doit pas nous faire négliger un élément de grande importance. Dans une phase historique où les succès de l'unification économique tendaient à occulter les limites structurelles de la Communauté européenne, les campagnes populaires menées par le MFE de 1957 à 1966 ont eu le grand mérite de

faire vivre l'alternative démocratique et fédérale, face à une construction européenne faible et précaire, parce que justement elle excluait la participation populaire. Même si le message des fédéralistes ne put être connu que d'une faible partie de l'opinion publique, ces campagnes populaires constituèrent le premier exemple dans l'histoire européenne d'une action politique de base capable de se développer de manière unitaire au-delà des frontières nationales des différents pays d'Europe. En outre, elles firent la preuve que, chaque fois que l'on demandait aux citoyens de s'exprimer en faveur d'une unité européenne complète et de la participation populaire à sa construction, on obtenait un large consensus. Le MFE, en maintenant, malgré un contexte défavorable, sa revendication d'une Constituante européenne, a pu jouer un rôle efficace lorsque la crise de l'intégration européenne a remis à l'ordre du jour le problème de l'unification politique.

Cela a pu se produire parce qu'on a su dépasser une vision extrêmement réductrice des institutions communautaires qui niait l'existence en elles-mêmes, de tout embryon fédéral et qui, par voie de conséquence, excluait toute possibilité de trouver en elles un quelconque appui pour continuer, mais de manière plus efficace, à revendiquer une Constituante européenne. Dans ce contexte, le MFE s'est engagé en faveur de l'élection directe du Parlement européen, convaincu que la légitimation populaire directe aurait ouvert la voie à la lutte en faveur du rôle constituant du Parlement européen. Par la suite, il a appuyé l'initiative de l'assemblée de Strasbourg en faveur de la réforme institutionnelle de la Communauté, ce qui a conduit à ratifier le projet de Traité d'Union européenne le 14 février 1984 et à repenser une véritable réforme des institutions communautaires après que les gouvernements eurent approuvé l'Acte unique européen.

Sergio Pistone

NOTES

(1) Pour la critique du MFE envers les Traités de Rome, voir : A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologne, Il Mulino, 1960 ; A. Chiti-Batelli, *I trattati del Mercato comune e dell'Euratom visti da un federalista* (il s'agit de deux cahiers ronéotypés, publiés par le MFE en 1957 et en 1958) ; L. Levi-S. Pistone, *Trent'anni di vita del MFE*, Milan, F. Angeli, 1973 ; L. V. Majocchi-F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Naples, Guida, 1979 ; W. Lipgens, *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung*, Bonn, Europa-Union Verlag, 1986.

(2) Voir M. Albertini, *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavie, ed. Il Federalista, 1965.

DROIT EUROPEEN ET DROIT CONSTITUTIONNEL NATIONAL

La Cour Constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne (*Bundesverfassungsgericht*) a introduit, par une décision prise à l'unanimité le 22 octobre 1986 par son 2^e Sénat (*Europarecht*), une innovation importante dans la jurisprudence constitutionnelle allemande en matière de rapports entre droit interne et droit communautaire.

Dans cet arrêt, on stipule que :

« 1. a) La Cour de Justice des Communautés européennes est un juge légal aux termes de l'article 101, alinéa 1 n° 2 de la Constitution. Il s'agit d'un organe judiciaire souverain, institué par les Traités constitutifs de la Communauté, qui en principe décide en dernier ressort dans le cadre de compétences et de procédures établies sur la base de règles et de critères juridiques et dans l'indépendance qu'on exige d'un organe judiciaire. b) Les procédures suivies par la Cour de Justice correspondent aux critères que doit présenter toute procédure correcte dans un Etat de droit ; en particulier, ils garantissent le droit d'être entendu, la possibilité d'agir en tant qu'acteur et en tant que défendeur en fonction de modalités conformes à l'objet de la controverse, et une défense librement choisie et compétente.

2. Tant que les Communautés européennes, et en particulier, la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés, auront la faculté de garantir de manière générale, dans leurs rapports avec les pouvoirs des Communautés, une tutelle efficace des droits fondamentaux — que l'on puisse mettre, quant à ses caractéristiques de fond, sur le même plan que celle à laquelle la Constitution estime impossible de déroger, surtout pour ce qui est de leur contenu essentiel — la Cour Constitutionnelle fédérale n'exercera plus sa juridiction sur l'applicabilité du droit communautaire dérivé, dans la mesure où ce dernier entre en ligne de compte en tant que fondement juridique des décisions des tribunaux ou des autorités administratives qui agissent dans la sphère juridictionnelle de la République fédérale d'Allemagne. De même, elle ne soumettra plus ce droit à un examen de conformité par rapport aux droits fondamentaux garantis par la Constitution. »

* * *

La décision du *Bundesverfassungsgericht* affirme le principe — nouveau dans l'histoire de la jurisprudence de la Cour — selon lequel il

faut non seulement reconnaître de manière générale que le droit communautaire prévaut sur le droit national, mais encore qu'en cas de conflit de normes entre système juridique européen et système national — y compris au niveau constitutionnel — conflit constaté par un tribunal national, le jugement afférent est soustrait à la compétence de l'organe juridictionnel national affecté au contrôle de la constitutionnalité des lois et est réservé à la Cour de Justice des Communautés. Il en résulte sous certaines conditions, sur lesquelles j'aurai l'occasion de revenir, que le droit communautaire est soustrait au contrôle de conformité aux normes constitutionnelles nationales. De cette manière, on affirme nettement le principe de la prévalence du droit communautaire sur le droit ordinaire, mais également sur le droit constitutionnel national.

Que la validité de ce principe en ce qui concerne la sphère de juridiction des tribunaux de la République fédérale n'ait été reconnue qu'aujourd'hui trouve sa justification dans la décision par un argument d'un intérêt extrême, qui dans le même temps en limite d'une certaine manière la portée. La Cour se réfère à l'un de ses précédents arrêts, du 29 mai 1974 : on y soutenait la thèse que le degré d'intégration européenne auquel on était parvenu ne permettait pas d'affirmer que l'efficacité de la tutelle des droits assurée par la Cour de Justice des Communautés soit comparable à celle que garantit la *Bundesverfassungsgericht*. « La Communauté n'avait pas encore de Parlement légitime de manière directe et démocratique, grâce à des élections générales, doté de compétences législatives et face auquel les organes de la Communauté ayant des compétences législatives soient pleinement responsables ; en particulier, elle ne possédait pas encore un catalogue codifié des droits fondamentaux ; la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés en tant que telle ne garantissait pas jusqu'alors la nécessaire certitude du droit. » Mais, poursuit l'arrêt, depuis lors « dans la sphère de compétence des Communautés européennes, la tutelle des droits fondamentaux s'est développée de telle sorte qu'on peut la considérer, par son orientation, son contenu et son efficacité, comme étant conforme aux standards prévus dans la Constitution. »

* * *

L'argument du *Bundesverfassungsgericht* met l'accent sur un point extrêmement important et délicat. Il est clair, en effet, que s'il est vrai que durant la période qui couvre les années 1974-1986, le Parlement européen a obtenu la légitimation de l'élection au suffrage universel direct, il

est tout aussi vrai que, durant la même période, il n'a pas obtenu les compétences législatives et de contrôle dont parle l'arrêt, si ce n'est sous la forme ambiguë et pratiquement sans efficacité que prévoient les dispositions de l'Acte unique de Luxembourg. Dans l'intervalle, en prévision aussi de l'objectif du marché unique de 1992, les tâches qui incombent aux organes non électifs des Communautés se sont démesurément multipliées. Il faut en conclure que le déficit de démocratie de la Communauté — mise à part l'élection d'un Parlement sans pouvoirs — a certainement augmenté plutôt que diminué.

Il n'en reste pas moins évident que la décision de la Cour constitutionnelle allemande doit être saluée comme un événement très important dans l'histoire de la Communauté. En effet, s'il est vrai que ce qui l'a motivée focalise l'attention sur une contradiction extrêmement grave, il est vrai tout autant qu'il s'agit d'une contradiction qu'il ne revient pas aux juges, mais aux hommes politiques, de résoudre, parce que ce sont ces derniers qui l'ont créée en refusant, en raison de leur attachement aveugle et tenace aux souverainetés nationales, de mettre sur pied une réforme des institutions communautaires qui subordonne leur activité de décision au contrôle démocratique des citoyens.

* * *

Les juges ne font que leur devoir lorsqu'ils créent, par un travail patient et intelligent, ce qui est l'une des réalités les plus solides de l'*unité de fait* de l'Europe communautaire : le droit européen. Il ne leur incombe que de tirer les conséquences, sur la base de l'esprit et de la lettre des Traités de Rome, de « l'entrecroisement fonctionnel entre la juridiction des Communautés européennes et celles des Etats membres », et du fait que « les Traités communautaires... et le droit communautaire qui en découle font partie du système juridique interne... et doivent être observés, interprétés et appliqués par... les tribunaux (des Etats membres). » De cette manière, la contradiction entre l'Europe quotidienne, qui renforce constamment son unité, et l'Europe des gouvernements, qui ne parvient qu'à exaspérer les raisons de sa division, apparaît toujours plus clairement aux yeux de chacun. Mais, il est bien qu'il en soit ainsi parce que ce n'est qu'à travers une exaspération des contradictions qui la caractérisent que nous pouvons espérer sortir de la situation intolérable dans laquelle douze gouvernements litigieux et corporatifs ont fait sombrer l'oeuvre de De Gasperi, Adenauer, Schuman, Spinelli et Monnet.

* * *

Pour conclure, il faut remarquer que la décision du *Bundesverfassungsgericht* a d'importantes incidences sur un problème posé par l'UEF lors de son Congrès de Strasbourg, à savoir la possibilité d'organiser un référendum sur l'Union européenne en même temps que les élections européennes de 1989, sur la base d'une décision du Conseil des Ministres de la Communauté sollicitée par un appel solennel du Parlement européen. Il s'agit d'une décision dont la constitutionnalité a été mise en cause par de nombreux milieux politiques de la *Bundesrepublik*. A présent, puisqu'un référendum organisé d'après les modalités de procédure indiquées plus haut s'intégrerait sans le moindre doute dans le système juridique communautaire, la décision de la Cour constitutionnelle de la République fédérale vide de substance sans équivoque possible toute objection, en ce qu'elle déclare cette même Cour incompétente pour intervenir dans une décision de cette nature. En effet, il est évident que l'initiative du Parlement européen constituerait une garantie indispensable du respect de ces droits démocratiques fondamentaux dont la violation serait le seul motif qui pourrait être allégué pour remettre en cause, en faveur du *Bundesverfassungsgericht*, le monopole juridictionnel de la Cour de Justice en matière de droit communautaire.

Francesco Rossolillo

FEDERALISME ET PENSÉE POLITIQUE D'INSPIRATION CHRÉTIENNE*

L'analyse attentive du développement de la pensée politique d'inspiration chrétienne révèle un ensemble de positions qui se nouent objectivement, parfois de façon directe et, dans d'autres cas, uniquement

* Il s'agit d'une partie du rapport présenté par l'auteur au colloque sur « Doctrine de l'action politique démocrate-chrétienne » organisé par le Parti populaire européen, qui s'est tenu à Vienne, les 23 et 24 avril 1987.

indirectement (mais avec des résultats également significatifs) avec des tendances et des finalités propres à la pensée et à la pratique fédéralistes.

Tout d'abord, il faut souligner le problème fondamental de la paix qui est au centre de la réflexion et de l'action politique des mouvements et des partis démocrates-chrétiens.

Le fédéralisme considère que la paix est menacée en raison de l'anarchie internationale actuelle, c'est-à-dire du fait que les relations internationales appartiennent encore, dans un certain sens, à la sphère préjuridique de l'état de nature, à un rapport de forces tempéré tout au plus par un système d'accords et de traités, mais pas encore par la loi. Substituer la loi au traité dans les relations internationales, voilà ce qu'on peut considérer comme le mot d'ordre du fédéralisme.

Tout en gardant la distinction entre l'élaboration de programmes politiques spécifiques et les affirmations du magistère de l'Eglise, on ne peut pas négliger que, depuis des décennies, c'est-à-dire depuis que l'Europe a été ensanglantée par deux guerres mondiales, la sollicitude des Pontifes s'est portée tout particulièrement sur les problèmes de la coexistence pacifique des peuples, sur leur droit à la paix, à la justice et au développement. Parmi ces documents bien connus, il faut ici essentiellement rappeler ceux qui ne se limitent pas à adresser un appel à la conversion de l'âme des hommes — sans laquelle tout effort durable pour améliorer les conditions de l'humanité est velleitaire — mais qui soulignent la nécessité et l'urgence d'une organisation différente des rapports entre les Etats et les peuples par la création d'une autorité mondiale capable d'exercer une action efficace pour dépasser les tensions et construire une paix durable.

Même si les mots « fédéralisme » et « fédération » ne sont pas expressément utilisés, le concept que sous-tend cette position dans certains documents du Concile Vatican II (*Gaudium et Spes*), dans les encycliques de Jean XXIII et de Paul VI, dans le discours de ce dernier à l'ONU en 1965 et dans les interventions de Jean Paul II (en diverses occasions et particulièrement lors de la journée annuelle de la Paix) en rappelle, en réalité, les caractéristiques essentielles. Bien avant, Pie XII, lors de certains discours de 1957 (aux délégués du Congrès de l'Europe, organisé par le Mouvement européen, aux parlementaires de la CECA, aux délégués du Congrès de Frascati de la section italienne du Conseil des Communes d'Europe), avait fait référence expresse à l'intérêt porté par le Pontife aux efforts pour la fédération faits depuis la fin du conflit mondial, à la « voie salutaire » suivie par tous les Etats ayant accueilli le principe de déléguer une partie de leur propre souveraineté à un orga-

nisme supranational, à la nécessité de « constituer une Europe dans laquelle existera une majorité large et solide de fédéralistes enclins aux principes d'un sain personnalisme » : en diverses occasions, l'opportunité de « mener une propagande très efficace en faveur de l'idée fédéraliste, en accélérant ainsi les décisions des gouvernements et en leur offrant l'appui d'une opinion publique démocratique » a été réaffirmée avec autorité.

Plus récemment, différents épiscopats nationaux également (ou leurs conférences), en s'occupant des problèmes de la paix et du désarmement, ont demandé la création d'« autorités » permettant de surmonter la souveraineté jalouse de chaque Etat.

* * *

Trois filons relient, essentiellement, la pensée politique démocrate-chrétienne ou chrétienne-sociale à la recherche fondamentale de la paix et, par conséquent, à la limitation de la souveraineté, à la défense et à la valorisation de la personne, au renforcement des autonomies : trois objectifs qui, sous divers aspects, se retrouvent dans les concepts fondamentaux du fédéralisme.

En ce qui concerne le premier point (paix et limitation de la souveraineté nationale), il suffira de rappeler les pages de Jacques Maritain dans *l'Homme et l'Etat* (1951) et son intervention au cours de la rencontre des cultures organisée à l'Unesco en avril 1966. Se référant à la nécessité de préparer une société « politique » mondiale, Maritain soulignait deux conditions fondamentales. « La première consiste en la renonciation décisive à l'idée ou à l'idole de la souveraineté de l'Etat, à l'idée de ce dieu mortel, comme le disait Hobbes, née dans le cerveau de Jean Bodin au 16^e siècle et qui s'appelle L'Etat souverain. » La deuxième condition consiste à éveiller, chez tous les hommes qui pensent, gouvernants et gouvernés, la préoccupation réelle, toujours présente et active au fond du coeur, du bien commun de l'humanité. Dans *l'Homme et l'Etat*, il écrivait : « Une solution fédérale apparaîtra comme la seule issue possible pour l'Europe et pour l'Allemagne elle-même. Mais — ajoutait-il — pour arriver à une solution fédérale qui soit, après la fin sanglante des rêves hitlériens, acceptée par l'Europe et par les peuples allemands libérés du nazisme et de l'esprit prussien, pour arriver, en fait, à une fédération européenne, à laquelle adhérerait une pluralité d'Etats allemands, en conformité avec la diversité des hérités culturelles, et à l'intérieur de laquelle tous les Etats membres accepteraient les limitations de souverai-

neté équivalent, requises par une coopération organique et institutionnelle, des transformations profondes et incisives seront encore, sans doute, nécessaires. » Cette perspective est, d'après Maritain, le seul espoir pour l'Europe et pour la civilisation occidentale.

Et, dans le préambule, il résumait : « La thèse que nous soutenons consiste à dire que l'Europe fédérale n'est pas concevable sans une grande Allemagne fédérale et une Allemagne fédérale est impossible sans une Europe fédérale. Ces deux aspects de l'idée fédérale apparaissent comme inséparables. »

Même si l'on veut considérer indépendamment la question de l'Europe, ajoutait Maritain, il faut affirmer que « l'idée fédérale, conformément à sa véritable signification, (est) valable également pour l'Europe dans son ensemble » et entraîne « pour tous les Etats qui la composent, des limitations communes de la souveraineté et une bonne volonté commune. »

Dans *A travers le désastre* (La Maison française, New York, 1941), Jacques Maritain parlait de « l'idéal historique d'une fédération de peuples libres » ; un tel idéal, rendu jusqu'à ce jour irréalisable par les vieilles structures d'un « régime politico-social du monde fondé sur l'égoïsme et sur la cupidité », aurait (une fois le nazisme vaincu) « la probabilité de devenir une réalité. » Ce même concept est repris dans les « Messages » (1941-1944) que Maritain lance à la radio américaine.

Il nous paraît opportun de rappeler également certaines réflexions de Luigi Sturzo, fondateur du Parti populaire italien, qui fut obligé de choisir l'exil au moment de la dictature fasciste en Italie. Dans un essai publié dans *l'Italia e l'ordine internazionale* (1944) sur la future organisation des Nations unies, dont il fut discuté lors de la rencontre de Téhéran en 1943, il conteste la phrase « égalité souveraine de tous les Etats aimant la paix » portée dans le communiqué. « Le sens n'en est pas clair — écrit-il — car elle pourrait vouloir dire que la souveraineté de chaque Etat doit rester intacte dans la Ligue des Nations. » Sturzo ajoute : « Il nous plaît de rappeler ici le précédent des Etats-Unis. Lors de la création de la confédération des treize Etats, il fut décidé que chaque Etat resterait souverain avec tous les pouvoirs qui ne seraient pas explicitement transférés à la confédération. Et ce qui devait arriver arriva. La confédération resta sans pouvoirs, sans suffisamment d'argent pour garantir sa dette publique, sans autorité et sans armée pour faire face aux mouvements de révolte de chaque Etat. Au bout d'environ dix années, les pères fondateurs se réunirent à Philadelphie dans le but de formuler une constitution permettant la poursuite des Etats-Unis. Les droits de souve-

raineté de chaque Etat concernant les impôts, l'armée, les tarifs et des différends entre les Etats et ceux des Etats avec le gouvernement central, furent transférés aux organes fédéraux compétents et c'est ainsi que naquirent les Etats-Unis d'Amérique.

Il n'y a aujourd'hui que deux alternatives : soit une Ligue des Nations avec des pouvoirs juridiques et politiques propres, sa propre police internationale, une contribution relative de chaque Etat à l'armement ; soit la domination impérialiste (pour utiliser un terme approprié) des grandes puissances qui assument la responsabilité de l'ordre mondial et la protection, solidairement ou par sphères d'influences, des autres Etats. Toutes les combinaisons que l'on peut imaginer entre ces deux pôles, ne pourront entraîner que la prépondérance de l'un de ces deux systèmes. Nous sommes pour la Ligue des Nations possédant tous les pouvoirs nécessaires pour créer un ordre nouveau dans le monde. »

Il convient également de lire les prises de position de Sturzo, recueillies dans les différents volumes de *Politica di questi anni* (surtout 1946/48, 1948/49, 1950/51) et les messages qu'il a envoyés au congrès international des Nouvelles Equipes Internationales (1950) et au deuxième congrès de la Haye du Mouvement européen (1953). Nous trouvons la signature de Sturzo parmi celles des membres du Comité promoteur international en faveur de la pétition pour un « Pacte fédéral » (1950).

Mais il existe un autre aspect de cette liaison entre la philosophie du fédéralisme et la pensée politique d'inspiration chrétienne : le personnalisme communautaire. Jean-Luis Loubert du Byle dans son livre *les Non conformistes des années '30*, affirmait expressément que l'esprit des années trente était ancré, sous divers aspects, à une conception personnaliste et que « il a trouvé, après la Deuxième Guerre mondiale, une postérité directe dans le fédéralisme. » Henri Brugmans écrivait dans la revue *Esprit* (novembre 1948 n°625) que le « fédéralisme n'est pas seulement une façon particulière d'organiser des relations internationales, mais également une doctrine complète, née précisément de la philosophie personnaliste, qui essaie de réaliser concrètement une certaine conception de l'homme et de la société. » Denis de Rougemont, l'un des protagonistes du fédéralisme européen, dans son livre *l'Europe en jeu*, confirme que la doctrine fédéraliste est avant tout présente dans une certaine philosophie de la personne qui conduit au refus actuel de l'individualisme et du collectivisme. Il faut donc inventer « des structures politiques de type fédéraliste, les seules qui soient génératrices de paix, les seules capables de sauvegarder la liberté dans l'ordre. » Cependant, « aucune fédération européenne n'est concevable sans que le but n'en soit

une fédération mondiale. Aucune paix donc, et aucun avenir ne sont imaginables — toujours d'après De Rougemont — si ce n'est dans l'effort visant à instaurer un gouvernement mondial — et pour ce faire, le monde a besoin de l'Europe, de son esprit critique et de son esprit créatif. » Parmi les très nombreuses citations que l'on pourrait encore ajouter sur ce thème, l'affirmation d'Alexandre Marc (dans son livre *la Dialectique du déchaînement*, Paris, La Colombe, 1961) : « Le fédéralisme est un personnalisme. Ce qui inspire l'humanisme fédéraliste n'est pas l'homme en général, mais la personne » nous paraît particulièrement significative.

La conception du fédéralisme est tout spécialement liée au nom d'Emmanuel Mounier et à la revue qu'il a créée en 1932 : *Esprit*. Dès le début, *Esprit* s'est imposée comme une revue internationale. En fait, Mounier et ses amis se sont toujours efforcés de dépasser l'idée limitée de l'Etat-nation, cet Etat-nation qui, pour la plupart d'entre eux, ne représente qu'un moment provisoire du développement politique. Tout compte fait, « une démocratie mondiale » — et cette expression est utilisée à plusieurs reprises — est le but recherché : l'Europe n'en constituerait qu'une étape. Toutefois, il faut dire que, si nous suivons l'évolution politique d'*Esprit*, nous sommes frappés par le vif contraste — du point de vue qui nous intéresse, c'est à dire celui de l'Europe — entre la période d'avant-guerre (les années trente) et la période d'après-guerre. Tout se passe comme si, après avoir été favorable à l'Europe et à son unification lorsqu'il s'agissait uniquement d'une « idée », *Esprit* lui était devenu hostile à partir du moment où les premières réalisations de cette idée se sont manifestées.

Après la guerre — comme le rappelle l'un de ses plus proches collaborateurs, J.M. Domenach — Mounier (qui meurt, ne l'oublions pas, en 1950) et ses amis restent fidèles à leurs positions théoriques précédentes : ils récusent le nationalisme et défendent explicitement l'idée européenne. Mais, au nom de l'Europe idéale, socialiste, « neutraliste », ils se révèlent constamment ennemis des efforts concrets pour la construction européenne. Au cours de la querelle de la CED (1950-1954), ils manifestent leur hostilité la plus vive.

Un troisième point commun entre fédéralisme et pensée ou philosophie politique d'inspiration chrétienne consiste en la reconnaissance de la signification et de la valeur des autonomies et du principe de subsidiarité.

Il est inutile de rappeler de quelle façon la pensée politique d'inspiration chrétienne a toujours refusé l'opposition entre l'individu et l'Etat,

considérés comme pôles uniques et comme sujets de l'organisation politique ; en contre-partie, elle a toujours souligné l'importance d'une conception organique de la société (orientée vers le respect de la personne humaine) et des formations à l'intérieur desquelles elle se développe : elle représente un point fondamental de la philosophie et de l'éthique sociale chrétienne. D'où l'opposition à toute forme de centralisme, la lutte pour une décentralisation non pas bureaucratique mais institutionnelle, c'est à dire pour la reconnaissance d'autonomies réelles, garanties par la constitution ; d'où l'effort incessant pour redécouvrir la signification et le but de la communauté locale.

Il en résulte la formulation du « principe de subsidiarité » qui — par divers aspects — rappelle celui de la méthode fédéraliste (fédéralisme infraétatique), principe à partir duquel il ne faut pas confier à des niveaux supérieurs de gouvernement territorial des tâches et des responsabilités qui peuvent être plus efficacement exercées par des niveaux plus proches du citoyen. Principe qui protège les autonomies mais qui sollicite également la recherche de niveaux institutionnels nouveaux qui vont au-delà des Etats traditionnels, puisque l'on démontre — comme cela arrive aujourd'hui — que certains problèmes ne peuvent pas être résolus à un niveau purement national. Ce principe révèle les limites de l'Etat national centralisé.

Il convient de rappeler que, déjà à la moitié du XIX^e siècle, un penseur chrétien allemand, Constantin Franz, avait vigoureusement critiqué l'Etat-nation, en souhaitant une forte décentralisation intérieure et la fédération européenne, deux aspects complémentaires d'un problème unique. « Puisque nous ne sommes pas des nationalistes, écrivait-il, nous entendrons confier aux communautés qui oeuvrent à l'intérieur d'un pays des fonctions précises » ; pour cette même raison, il estimait nécessaire la réalisation de l'aspect cosmopolitique du fédéralisme.

En conclusion de ces considérations, nous pouvons affirmer que le thème de la paix est le point de jonction entre la pensée politique d'inspiration chrétienne et le fédéralisme que nous avons appelé institutionnel ou supranational, c'est à dire le fédéralisme tel qu'il est appliqué aux relations internationales. La liaison avec le personnalisme et le thème de la régionalisation et, de façon plus générale, des autonomies entraîne par contre surtout l'autre signification du fédéralisme, celui que nous pouvons appeler fédéralisme intégral ou global ou infraétatique.

Gianfranco Martini

PROPOSITIONS POUR UN MOUVEMENT ECOLOGISTE EUROPEEN*

Le monde industrialisé occidental se présente comme un ensemble de « sociétés » (nationales) de prestation et de concurrence qui organisent non seulement la concurrence à l'intérieur de leurs frontières, mais qui en outre se livrent mutuellement à une concurrence internationale industrielle et commerciale. Elles prennent, en se basant sur leur souveraineté nationale, des mesures unilatérales dans les domaines monétaire, budgétaire, fiscal, industriel, douanier, administratif, sanitaire, etc., afin d'augmenter la compétitivité de leurs économies et leur taux de croissance et afin de pouvoir exporter vers d'autres pays leurs problèmes économiques, d'inflation et de chômage. Si on regarde les politiques menées par tous les gouvernements nationaux (ou régionaux), on peut constater que le but qu'ils poursuivent actuellement est d'arriver à la plus grande efficacité en obtenant la plus grande cohésion entre l'action gouvernementale et celle des forces industrielles et syndicales, soutenue par un effort adéquat de la part des institutions d'enseignement.

Ce désir de cohésion parfaite, nous le retrouvons dans la formule de Galbraith lorsqu'il parle de l'alliance entre *big governments, big business, big unions* et dans la formule de M. Van Den Avenne, président du *Vlaams Economisch Verbond*, qui déclare que le pays flamand devrait prendre exemple sur le Japon et qu'il faudrait parler du *pays flamand incorporated* comme on parle du *Japon incorporated*. On retrouve la même idée dans la formule de Jean-Marie Dehousse qui déclarait, comme président de l'Exécutif wallon, se sentir plus lié aux entrepreneurs wallons qu'aux travailleurs flamands.

Dans cette vision de cohésion nationale, les forces vives de la nation, syndicales, sociales, politiques et autres, sont invitées à limiter leurs critiques de la gestion nationale et à s'identifier à la politique du gouvernement et des grandes forces industrielles.

Dans la crise actuelle — que les Verts ne considèrent pas comme une crise conjoncturelle, mais comme une nouvelle situation économique — ces conseillers des gouvernements attendent une relance qui soit non

* Il s'agit de la synthèse de l'intervention faite au stage de formation fédéraliste, qui s'est tenu à Ventotene l'année dernière (1-8 septembre 1987).

seulement nationale mais internationale (un nouveau cycle Kondratieff), des nouvelles technologies qui apporteront de nouvelles rationalisations dans les processus de production de biens et de services mais aussi des nouveaux produits de consommation.

* * *

Les stratégies de l'alliance silencieuse (gouvernements nationaux, patronats, syndicats, centres de recherche scientifique) sont le nationalisme économique et le productivisme classique. A court terme ces forces traditionnelles mobilisent les masses et obtiennent certains résultats en misant sur la compétitivité de l'économie nationale ; à moyen terme, elles font miroiter les progrès importants à réaliser grâce aux technologies nouvelles (nouveaux produits), capables de produire une relance de l'économie nationale et mondiale.

Mais le gouvernements et les partis traditionnels n'ont aucun projet de société. Ils savent qu'ils doivent soutenir leurs entreprises les plus vaillantes dans la concurrence internationale et qu'ils doivent créer les conditions nécessaires au développement d'un certain monde industriel qui, lui, élaborera le projet de société. Les partis politiques et les forces démocratiques auront la tâche d'apporter quelques corrections aux déséquilibres sociaux et écologiques produits dans la société. A cela il faut ajouter que le monde politique ne soupçonne même pas le type de projet de société que le monde industriel est en train de préparer. Il sait seulement qu'il doit prôner l'optimisme, qu'il faut que la jeunesse soit studieuse, que les jeunes se spécialisent autant que possible, qu'ils apprennent à nouveau à se débrouiller individuellement, que les études et la formation permanente soient organisés en fonction des besoins des industries et des technologies nouvelles. Mais la classe politique, quand on lui demande quel est l'objectif vers lequel ces efforts sont dirigés, ne sait indiquer autre but que celui d'être compétitifs face aux autres économies nationales, pour pouvoir attrapper avant l'an 2000 les économies japonaise et américaine.

Cette formule est répétée à tout bout de champs dans toutes les déclarations gouvernementales, sans que le besoin soit ressenti de décrire aussi certaines « autres » réalités des sociétés japonaise et américaine : niveau de vie, pouvoir d'achat, prix de l'habitat, sécurité sociale, chômage, pauvreté, coût des études universitaires, effort de défense militaire (le Japon n'a pas une armée de guerre), niveau de conservation ou de destruction des patrimoines culturels et naturels, etc.

Les forces traditionnelles n'ont pas de projet de société, pas de vision de l'avenir. Elles n'ont que le réductionnisme monétariste classique et le nationalisme économique pour mener une politique à la petite semaine, pour animer les entreprises et les travailleurs et pour calmer les chômeurs.

* * *

On pourrait bien dire que les mouvements écologistes et Verts se distinguent des forces politiques traditionnelles (qui sont nées lors des premières révolutions industrielles, à l'époque où le nationalisme dynastique et religieux — *cujus regio, ejus religio* — dans les démocraties naissantes cédait la place au nationalisme populaire et linguistique) par leur critique du réductionnisme économique et monétaire, qui est un produit idéologique et quasi-scientifique de ces révolutions industrielles et par leur attitude nouvelle à l'égard du nationalisme comme base de la souveraineté des Etats et comme critère suprême de solidarité démocratique.

Il serait intéressant de faire le relevé des actions, des programmes, des propositions (de loi) des écologistes, pour voir lesquels s'inscrivent d'une part dans la lutte contre le réductionnisme économique-monétaire et, d'autre part, dans une critique du nationalisme politique.

A la première catégorie appartiennent certainement toutes les propositions qui visent à déclencher le débat sur les richesses à conserver, produire, reproduire, développer et mettre équitablement à la disposition de tous les êtres humains (et non des nations, ce qui n'est pas la même chose) : énergie nucléaire ou énergie alternative, agriculture industrialisée ou agriculture alternative, autoroutes ou nature intacte, production d'automobiles ou promotion des transports en commun, valeur d'échange ou valeur d'utilisation, production de richesses monétarisées ou production non-monétarisée, etc.

Contrairement aux forces traditionnelles, les Verts ont un projet de société et certainement des idées claires au sujet des biens et services à produire (et reproduire) et à ne pas produire. Ils ne négligent pas pour autant l'économie monétarisée (dans une économie duale) qui reste indispensable pour la production de biens et de services et pour l'organisation d'une grande partie de la justice sociale, mais qui ne peut pas imposer ses étalons de mesure et ses critères d'appréciation comme les seuls valables lorsqu'il s'agit de prendre des décisions économiques et sociales.

Les forces traditionnelles incitent les entrepreneurs et les travailleurs

à produire n'importe quoi, pourvu qu'il s'agisse de produits et de services qui peuvent être monétarisés, commercialisés, exportés et taxés sans tenir compte des conséquences et des dommages pour les patrimoines naturels et culturels, pour le bien-être, pour l'emploi, pour les pays voisins, pour le tiers-monde et pour la paix. Les Verts adoptent une autre attitude. Leur pensée économique (celle qui détermine les choix des produits et des techniques de production) est moins simpliste, plus compliquée, tenant compte d'un plus grand nombre d'aspects. Les forces traditionnelles incitent à produire n'importe quoi en assurant que l'Etat moderne (sa sécurité sociale, ses services d'aide et de santé, son ministère de l'environnement) se chargera bien de réparer les dommages et autres destructions. Les Verts n'incitent pas à produire n'importe quoi. Examinez les projets industriels, agricoles, des transports, de l'énergie, d'enseignement, culturels, artistiques des mouvements verts et vous constaterez qu'ils tiennent tous compte de plusieurs aspects et pas uniquement de l'aspect monétaire : le respect de l'environnement et des patrimoines naturels et du voisinage, la possibilité de décentraliser la production et de promouvoir la démocratie directe, les intérêts du tiers-monde, le bien-être général, la paix, etc. Le social et l'écologie ne suivent pas le choix économique, mais s'intègrent dans ce choix. La pensée sociale des écologistes est présente dès le début, lors du choix du produit et du moyen de production. Ce n'est pas une pensée qui s'éveille lorsque les moyens de production sont devenus des moyens de destruction.

Le débat des Verts avec les forces politiques traditionnelles sera difficile et sur certains points spécifiques il n'y aura aucune possibilité de compromis — sur lequel se fonde la dialectique entre les forces au gouvernement et celles à l'opposition dans toute société démocratique. C'est la raison pour laquelle le mouvement vert ne sera pas uniquement un mouvement d'opposition et de critique, mais essentiellement un mouvement de travailleurs et d'entrepreneurs qui produiront et reproduiront des biens et des services, c'est à dire les richesses qui assureront le bien-être des habitants de la terre dans le cadre d'un projet de société. Il s'agira non seulement de diffuser ce projet de société, mais aussi d'indiquer que bon nombre de citoyens ont déjà commencé à produire autrement et à vivre autrement dans la vie quotidienne, dans le temps libre qu'on leur impose ou qu'ils se réservent. Créer une société à dimension humaine, fédéraliste, décentralisée, transnationale, supra-nationale, préfiguration d'une société mondiale, implique non seulement une attitude pacifique, non-violente et solidaire, mais aussi une critique systématique du nationalisme, force qui s'oppose à la solidarité et à la démocratie

transnationales.

Il s'agit de connaître et de comprendre le nationalisme, sa dialectique et son succès (il a dominé et divisé les hommes appartenant aux mêmes familles, aux mêmes classes, aux mêmes idéologies universelles), comme il est nécessaire de comprendre le réductionnisme économique et le productivisme expansionniste. Il ne suffit pas de condamner le nationalisme, de le regretter et de le rejeter. Au nationalisme des gouvernants, qui donne bonne conscience à l'égoïsme des peuples, à l'agressivité et à la discrimination envers tous ceux qui ne font pas partie de la nation, les Verts opposent la solidarité internationale et, si possible, la démocratie multi-culturelle, transnationale ou supra-nationale.

Dans ce cadre se situent toutes les propositions des écologistes, telles que, par exemple, celles concernant le désarmement, les relations avec les autres continents, le soutien aux organismes internationaux comme l'ONU, la démocratisation des institutions européennes (soutien au Parlement européen élu directement depuis 1979), la défense des travailleurs étrangers.

Ludo Dierickx

« L'HOMME PLANETAIRE »

La réflexion d'Ernesto Balducci — parfaitement développée dans son essai publié, il y a deux ans, sous le titre *L'uomo planetario* (Brescia, Camunia, 1984) — va dans le sens de la fondation d'une culture authentique de la paix et mérite en cela une attention spécifique, quoique tardive, de tous ceux qui, comme les fédéralistes, considèrent le dépassement de la division politique du genre humain comme objectif final et principe de base de leur action (1).

Il faut préciser d'emblée que la condition de l'homme contemporain est définie dans ce livre, par son ambiguïté même : elle devient vraiment planétaire au moment même où la disparition de l'espèce apparaît pour la première fois comme une perspective non pas théorique, mais dotée d'un fort degré de probabilité historique et qui, par là, se dessine comme une menace à l'horizon immédiat de l'évolution. Le progrès scientifique et technologique même, qui d'un côté a donné une dimension planétaire à la société humaine, en établissant une contemporanéité effective entre une grande partie du genre humain et en puissance, entre tous les hommes, de l'autre côté a créé les conditions qui ont donné naissance à

une telle perspective de destruction universelle ; celle-ci ne se présente donc pas comme une nécessité naturelle, imprévisible et inéluctable, mais comme une conséquence possible des choix faits par les hommes dans l'exercice de leur propre liberté.

Dans l'optique de Balducci, la nouveauté radicale de cette situation marque le déclin définitif de l'anthropocentrisme qui avait survécu au renversement copernicien. L'hypothèse même de l'unicité de la vie dans le cosmos, qu'il nous soumet à nouveau dans ces pages avec une insistance apparemment excessive, loin d'apporter une contradiction à cette théorie, y reçoit surtout une valeur emblématique, comme image d'une solitude anthropologique rendue plus aiguë encore par la perception d'un risque catastrophique. L'homme est interpellé ainsi afin d'assumer une responsabilité globale face à la nature vivante, en termes de service et non de possession, selon une approche qui semble rapprocher l'auteur des positions écologistes. Derrière la représentation cosmologique apparaît avec évidence l'urgence d'une préoccupation morale. L'homme libéré de tout résidu d'anthropocentrisme est, selon Balducci, celui qui a recouvré le sentiment de sa propre contingence, pas seulement individuelle, en renonçant, vraiment et définitivement, au triomphalisme des « destinées magnifiques et progressistes » et des idéologies (et théologies) qui le fondaient. Cette espèce d'humilité existentielle est la condition première pour éradiquer les fondements psychologiques les plus enracinés de la culture de la guerre. Dans une situation historique où — selon une image de Franco Fornari reprise par l'auteur — saint Georges ne peut plus tuer le dragon sans tuer du même coup la vierge et lui-même, on ne peut plus conjurer la peur de la mort par le sacrifice d'un bouc émissaire : « La seule voie de salut est que l'homme se réconcilie avec sa propre mort. »

Il peut sembler, à ce point, que la réflexion sur l'homme planétaire prend une valeur purement de conscience, subjective, et s'éloigne irrémédiablement du terrain politique qui nous intéresse le plus, pour déboucher dans les sentiers de la méditation religieuse ou même de la psychanalyse. Il n'en est rien. Des racines psychologiques de l'agressivité l'étude de Balducci tire argument pour insérer dans un contexte historique, en les démythifiant, les « lois de nature » que la culture de la guerre a construites pour une bonne part en justification de comportements, de la continuité desquels la fin de l'espèce dériverait désormais nécessairement. Sa polémique contre les idéologies du passé ne se cache pas, comme c'est trop souvent le cas, derrière la répudiation de tout principe d'orientation, parce que, au contraire, toute réflexion sur l'homme planétaire tend justement

vers la recherche d'une réponse possible au défi auquel est confrontée, aujourd'hui, l'humanité tout entière. Sa « bête noire » est tout autre : la tentative, désormais désespérée, de baser la prévision du futur historique sur l'extrapolation des tendances passées, en ignorant le caractère radical d'une rupture qui a réussi à remettre en cause l'identité même de l'espèce et le sens de son évolution. C'est de là que vient, entre autres choses, son intolérance manifeste pour cette partie de la culture politique qui continue à penser le futur selon les catégories de guerre, victoire et défaite, comme si rien d'irréparable n'était arrivé, alors que la condition de l'unité planétaire est justement cette conscience de la catastrophe possible et de son caractère universel.

Le dépassement de la culture de la guerre, à travers la mutation évolutive que les circonstances réclament, est indispensable selon Balducci à la survie du genre humain. Dans sa vision, la foi s'identifie désormais laïquement avec la certitude que cette mutation est possible, une certitude que lui semble être toutefois « le moyen historique de pratiquer la foi théologique », puisque le choix qui y trouve son fondement est plus qu'un choix politique : c'est le choix entre vie et mort ou, comme il dit, entre Création et Anticréation.

* * *

Cette présentation succincte de l'essai pourrait suffire à en signifier l'intérêt pour la pensée fédéraliste, dans la mesure où il corrobore le fait que nous sommes persuadés de l'actualité et de l'urgence d'un horizon politique mondialiste, en plaçant au centre de la perspective politique contemporaine la question du dépassement de la division politique du genre humain. Il y a toutefois dans ce livre des points qui recouvrent encore bien plus précisément les thèmes traditionnels de notre réflexion. Il convient de rappeler ici ce qu'il écrit à propos du fait que les révolutions, bourgeoises et prolétaires, n'ont pas su donner une réponse aux aspirations à la paix qu'elles-mêmes avaient suscitées, parce qu'elles sont fondées sur le dogme implicite dans tout le « progressisme technologique », selon lequel les moyens produiraient d'eux-mêmes leurs propres fins. Bien que cette analyse ne comporte aucune référence explicite à l'involution stato-nationaliste des idéologies traditionnelles, elle aboutit à des conclusions semblables aux nôtres, puisqu'une telle involution est précisément révélatrice du retournement que nous dénonçons entre moyens et fins et de l'illusion déterministe qui l'accompagne.

Ses remarques, au demeurant fort critiques, nous touchent encore

bien davantage, lorsqu'elles traitent du fourmillement contemporain des séparatismes politiques à base ethnico-religieuse, qu'il considère comme une recherche d'identité ancestrale, face à l'effritement des capacités d'agrégation des idéologies « progressistes ». Tout fédéraliste pourrait partager l'opinion qu'il formule à ce sujet, disant textuellement : « La sauvegarde historique de l'homme n'est pas dans la religion, elle est dans la raison, comprise comme le fondement d'une conscience éthique proportionnée aux nouveaux problèmes. » A ce faux pluralisme, qui devient l'occasion d'une fuite vers le passé pour éluder les responsabilités du présent et les risques du futur, Balducci lie du reste la fausse universalité de l'idéologie bourgeoise occidentale ; cette dernière, selon le schéma hégélien, « en faisant coïncider toute l'histoire réelle avec ses propres rythmes logiques, débouchait sur une célébration du présent qui ne laissait aucune place à l'alternative. » Un tel double refus du passé de l'occident, ancien ou récent, met les Européens contemporains (et pas seulement les fidèles des religions historiques) face à une séparation objective entre leur propre identité d'origine et l'universalité de la vocation planétaire que l'époque exige. La conscience religieuse perçoit très fortement l'angoisse de cette séparation, mais là aussi Balducci propose laïquement une analyse du passé basée sur les « instruments critiques de la vérification et de coordination des causes » afin de dépasser les limites dont des contextes culturels différents ont cerné le message de chaque religion, en faisant du nom même de Dieu un signe de division. Il considère du reste, en ce sens, que le discours va au-delà de la confrontation entre les religions historiques, unissant dans un jugement commun les idéologies théistes et athéistes, asservies les unes et les autres selon les situations à des desseins de pouvoir et d'oppression. Une foi qui fasse siennes les objections antithéistes traditionnelles est selon lui celle dans laquelle « Dieu n'est ni pensé ni proposé à travers les filtres conceptuels, mais est réalisé dans l'amour, dans le dévouement, dans le témoignage qui déstabilise ce monde dominé par l'auto-suffisance » et qui se proposerait non pas la réconciliation des croyants avec les croyants, mais la réconciliation de l'homme avec l'homme.

* * *

On voit donc bien comment *L'uomo planetario*, tout en se plaçant sur un terrain qui n'est pas, à première vue celui de la pensée politique, aborde en réalité des questions, comme la difficile conciliation entre universalité et pluralisme, qui constituent le postulat culturel du fédéralisme politique

et sans l'approfondissement duquel la proposition fédéraliste se verrait indûment réduite à sa seule dimension institutionnelle. Grâce à cet éclairage, aussi la référence polémique à l'Europe carolingienne des années cinquante et l'insistance sur le dépassement des divisions héritées de la Seconde Guerre mondiale, seront lues dans la perspective caractéristique de cet essai, opposé à tout abus politique du nom de chrétien, mais justement favorable à reconnaître aux Eglises un rôle autonome de conscience critique de la société civile. De façon plus générale, la sensibilité insuffisante ou tardive de l'auteur pour le projet politique du fédéralisme européen se comprend surtout comme le reflet d'une impatience historique qui, censurable chez un politique, ne l'est certes pas autant chez quelqu'un qui, comme Balducci, a de l'histoire une intuition prophétique de long terme ; sa préoccupation dominante a toujours été l'aspiration paulienne à dialoguer avec les Gentils — et dans le cas présent avec les peuples dits « émergents » — au-delà des limites d'une chrétienté occidentale désormais vouée — à son avis — à la décomposition, en tant que réalité religio-culturelle.

En réalité, le jugement sur l'Europe — qui, dans l'optique du livre, coïncide avec le jugement sur la culture occidentale — est nécessairement ambigu, parce que la situation historique contemporaine de l'Occident a concouru de façon décisive à déterminer l'Est aussi. Il est intéressant, à ce propos, de rappeler deux passages du dernier chapitre. 1939 est défini comme « l'année où explosa, se révélant à tout le monde, la civilisation de ceux qui avaient tout inventé, tout exploré, tout civilisé et allaient inventer, six ans plus tard, la bombe à l'uranium et qui sont maintenant en train de disséminer dans les espaces stellaires leurs stratégies de mort. » Et pourtant, deux pages plus loin, on peut lire : « Malgré les réserves que l'on doit émettre face à l'organisation technologique des rapports entre homme et culture et entre homme et société, il n'y a pas de doute que c'est la technique qui est responsable de la création des conditions de structure de l'homme planétaire. »

Entre ces limites évidentes, le livre ne manque toutefois pas de réflexions de grande finesse, parfaitement acceptables dans une perspective fédéraliste. C'est le cas du chapitre consacré au judaïsme — peut-être le plus original de ceux consacrés à un bilan sommaire de chaque réalité religieuse — où, à propos d'antisémitisme, il est question des « processus de rejet du corps social à la recherche d'une cohésion propre sous le signe de l'idée de nation », dans des termes qui rappellent l'analyse fédéraliste du totalitarisme politique comme refus radical de la différence, perçue comme facteur de faiblesse au sein de l'Etat national. Non moins

intéressante, dans le même chapitre, est la référence à la racine européenne du sionisme : « Il ne faut pas oublier que les fondateurs d'Israël ont quitté l'Europe pour pouvoir être européens. » Mais particulièrement stimulante, de notre point de vue, est la remarque que « le destin historique des Juifs est d'aspirer à l'universalité à travers leur propre unicité, à tel point qu'ils demeureront un scandale et un symbole tant que les différentes familles humaines, fidèles à leurs particularités respectives, ne se rejoindront pas dans une communauté universelle. »

« Si jusque là, poursuit Balducci, nous avons fait nos choix suivant la ligne de la fidélité ethnique, nous avons indûment violé les critères de l'égalité totale entre les hommes et, lorsque nous avons choisi la ligne de cette égalité, nous avons montré de l'hostilité théorique et pratique, pour toute forme de diversité, individuelle et collective. La question juive nous empêche de réussir la quadrature du cercle et donc d'apporter des solutions à un problème que l'on ne peut pas encore résoudre, parce que les conditions ne sont pas encore réunies. »

Comme on le constate aisément, l'analyse pénétrante de Balducci touche vraiment ici le seuil de son inévitable conclusion fédéraliste.

* * *

Ce qu'il manque à l'analyse historique est toutefois récupéré par ce que j'ai appelé intuition prophétique, mais qu'il ne serait peut-être pas arbitraire de définir plus laïquement, élaboration pré-politique ou politico-culturelle. De l'affirmation que « tout jugement qui ne tient pas compte de l'unité indissoluble du destin de l'homme est déjà immoral en soi » et de la reconnaissance que la relativisation de toute forme spirituelle est un fait accompli, qui prive désormais de signification réelle le passage d'une identité culturelle à une autre, selon le module traditionnel de la conversion, Balducci tire argument pour proposer « l'option pour une identité nouvelle dans laquelle se retrouvent en puissance toutes les identités élaborées par le genre humain durant son long cheminement. » Et ce n'est pas par hasard s'il en appelle ici à l'image du fragment d'un vase brisé que, selon la coutume en vigueur dans les communautés chrétiennes primitives, on confiait à son frère sur le point de partir pour un long voyage, comme un signe de reconnaissance à montrer au retour : la nouvelle identité ne serait donc pas alternative par rapport à celle que chacun tire de sa propre formation, mais naîtrait de la conscience des limites de cette dernière et du rejet définitif de toute présomption

totalisante.

Dans cette heureuse image, plus encore que dans chaque formulation conceptuelle, l'Homme planétaire semble aboutir à cette unité dans la diversité qui représente l'engagement et l'aspiration ultime de notre fédéralisme. Une telle conciliation hasardeuse d'exigences contradictoires en soi apparaît justement comme la mutation requise par le niveau planétaire qu'a désormais atteint l'homme « toujours plus libéré de la nécessité, mais par voie de conséquence toujours plus fragile et démunie dans les espaces de l'univers. »

Carlo Ernesto Meriano

NOTE

(1) Je voudrais rappeler, à cet égard, que Gianni Ruta a été parmi les premiers à faire remarquer l'intérêt de *L'uomo planetario*, du point de vue fédéraliste.

CROISSANCE DESEQUILIBREE ET ACHEVEMENT DU MARCHE INTERIEUR : LE PROBLEME DE LA POLITIQUE REGIONALE EUROPEENNE

La situation économique et sociale des régions européennes au début des années quatre-vingts, comme le montre la seconde étude périodique sur le sujet publiée par la Commission (1), confirme l'ampleur des écarts entre les différentes réalités territoriales qui composent la Communauté.

Et si l'on considère l'indicateur de synthèse de l'intensité des problèmes régionaux, qui tient compte, d'une part, des niveaux de PNB par habitant et par actif, et du taux de chômage d'autre part, on remarque que les zones les plus arriérées se situent, en général, en dessous de 70% par rapport à la moyenne communautaire. Il s'agit des régions périphériques, surtout le long de l'axe nord-ouest/sud-est, qui comprennent une grande partie de la Grèce, le Sud de l'Italie, la Corse, l'Irlande, l'Irlande du Nord

et d'autres régions au nord et à l'ouest de la Grande-Bretagne et au centre de l'Italie et de la Belgique, soit une population d'environ 52 millions d'habitants, ce qui correspond à 19% de la population totale de la Communauté européenne. Si l'on ne tient pas compte des régions grecques, les écarts les plus importants se rencontrent dans les situations extrêmes de Hambourg et de la Calabre : tandis que les indicateurs du PNB par habitant et par actif de ces deux régions se tiennent dans un rapport de 3 à 1, les taux de chômage se situent à près de la moitié et à environ le double de la moyenne communautaire.

On constate donc, de façon plus générale, que la comparaison entre les dix régions les plus développées et les dix régions les plus en retard fait apparaître des différences de revenus (PNB par habitant) qui se situent au-dessus et au-dessous de 50% de la moyenne de la CEE, ainsi que des taux de chômage total qui vont de 5% à 20% (données de 1983).

La donnée la plus préoccupante est toutefois bien autre. Comme on le remarque à l'examen de la dynamique du revenu et de l'emploi à la suite du premier choc pétrolier, les différences de développement entre les régions européennes n'ont aucune tendance à diminuer et, bien au contraire, souvent elles s'aggravent. Ainsi, pour reprendre l'exemple des deux régions situées aux deux extrêmes de l'éventail considéré, face à une augmentation du chômage sensiblement égale en pourcentage entre 1973 et 1979, le taux d'accroissement annuel du PNB par habitant de la région de Hambourg se monte à près du double de celui de la Calabre, si bien qu'entre 1975 et 1979 le rapport entre le PNB par tête des deux régions est monté de 5,1 à 6,4 si on le calcule sur la base de prix et de taux de change constants, et de 3,3 à 3,9 si on le calcule en unité standard de pouvoir d'achat.

Cela confirme par là-même les indications contenues dans de nombreuses études qui s'intéressent aux effets de la crise structurelle qui a frappé l'ensemble des pays européens vers la moitié des années soixante-dix, à la suite soit des nouvelles conditions d'échange avec les pays exportateurs de pétrole, soit du puissant processus de reconversion des industries traditionnelles, en cours aujourd'hui encore (2).

Par rapport aux conditions des régions, la restructuration et la crise se sont traduites par une aggravation tendancielle des écarts de croissance et d'emploi, donc par des déséquilibres entre les niveaux de vie des différentes populations concernées par le processus d'intégration de l'économie communautaire.

Vu sous un autre angle, tout cela met en évidence l'incapacité de la Communauté européenne à gérer de façon adéquate la « phase d'intégra-

tion positive », après l'achèvement de l'union douanière à la fin des années soixante-dix, à la suite de la suppression des obstacles tarifaires à la libre circulation interne des produits. Dans ce domaine comme en tant d'autres, les gouvernements et la Commission se sont montrés incapables de construire des politiques communes à la hauteur des difficultés du moment et la réponse essentiellement nationale apportée par chaque pays membre aux problèmes engendrés par la crise économique et par la restructuration de l'industrie sur des bases mondiales, a réduit davantage encore la déjà très faible homogénéité territoriale du tissu productif européen.

En effet, si pendant les années cinquante et soixante les disparités régionales se sont atténuées, grâce principalement aux forts accroissements de productivité enregistrés dans les régions périphériques et à la convergence des économies nationales, dans les années soixante-dix ce processus a changé de degré, surtout à cause des évolutions divergentes des taux de change, des productivités et des prix sectoriels. Et cela bien qu'au sein des différents pays le processus d'atténuation des écarts entre les régions se poursuive (3).

Il semblerait, en d'autres termes, que les causes fondamentales de l'aggravation des déséquilibres entre les régions européennes relèvent de l'unification ratée des politiques de change et des facteurs économiques, ainsi que de l'absence d'une politique d'harmonisation territoriale européenne, qui soit au moins aussi efficace que celle que chaque pays membre mène chez lui.

Cette première conclusion peut constituer un point de départ utile pour évaluer l'ampleur de la tâche à laquelle la Communauté doit faire face dans les prochaines années, après le second élargissement vers le Sud, qui a augmenté de près d'un cinquième sa population mais de moins d'un dixième son PNB. La gravité et le caractère central de ce problème de rééquilibrage territorial au sein de la Communauté, après l'entrée des régions arriérées de l'Espagne et surtout du Portugal, peuvent être compris si l'on ne perd pas de vue le fait que dans le nouveau contexte de la Communauté élargie les régions dans lesquelles le PNB par habitant est inférieur de 30% et plus à la moyenne communautaire regroupent deux fois plus d'habitants que dans l'Europe des dix, et le rapport entre le PNB par tête mesuré en Ecu de la région la plus avancée, Hambourg, et celui de la zone la moins développée, la région portugaise de Vila Real Bragança, passe à 12 à 1.

Face à cette situation, il faut se demander quels seront les effets sur l'évolution des écarts inter-régionaux de la réalisation progressive du

marché intérieur avant 1992, selon l'objectif ambitieux autant qu'illusoire contenu dans l'Acte unique européen.

Comme on le sait, les dispositions de l'Acte unique, tout en prévoyant la réalisation de l'intégration économique totale avant la date indiquée, ne modifient pas les mécanismes décisionnels qui ont conduit à la paralysie de la Communauté européenne et qui empêchent la naissance d'une volonté et d'une capacité européenne autonome de gouvernement, par le maintien à peu près total du pouvoir de veto de chaque Etat membre relativement à la conduite des politiques communes.

Nul besoin d'être prophète pour prévoir l'échec de l'objectif de l'achèvement du marché intérieur avant 1992, de même que dans le passé se sont réduits à rien les engagements des gouvernements d'arriver à l'union économique et monétaire avant 1980 ou de passer à la seconde phase du SME deux ans après sa création.

Comme l'ont abondamment montré les différentes études sur le sujet, et comme la longue expérience du fonctionnement de la Communauté européenne le prouve, l'intégration économique totale exige non seulement la libre circulation des produits et des facteurs productifs mobiles, mais aussi la concomitance de l'unification monétaire et l'unité des politiques relatives aux produits et aux facteurs, ce qui est impensable sans une transformation profonde de la CEE et l'existence d'un vrai gouvernement de l'économie européenne, indépendant par rapport au conditionnement des gouvernements nationaux.

C'est pourquoi, en admettant que l'impraticabilité de l'objectif final ne comporte pas nécessairement l'insuccès immédiat des différentes mesures destinées à l'atteindre de façon graduelle, voyons ce qui pourrait se passer après l'adoption de mesures communes dans des secteurs cruciaux pour l'intégration. Imaginons que dans le domaine monétaire des mesures communes soient adoptées, par exemple sous forme de renoncement de la part de chaque pays membre, à la liberté de gérer l'offre d'argent et de décider de l'évolution du taux de change.

Les nouvelles obligations auxquelles devraient se soumettre les pays membres comporteraient des obstacles accrus pour le processus de rééquilibrage de la balance des paiements tant envers la Communauté européenne qu'envers le reste du monde, tandis que les difficultés pour choisir le meilleur rapport possible entre inflation et chômage augmenteraient, si l'on prend comme hypothèse l'existence d'un rapport possible entre les deux grandeurs (courbe de Phillips).

Si nous considérons, au contraire, des mesures de libéralisation dans le domaine des mouvements de capitaux, nous devons prendre en compte

non seulement des difficultés nouvelles dans la recherche de l'équilibre de la balance des paiements, mais aussi la possibilité que s'effectuent des transferts de capitaux vers les zones caractérisées par les taux de développement les plus élevés.

Je viens d'esquisser une analyse qui, bien que de première approximation, suffit pourtant pour expliquer pourquoi l'achèvement du marché intérieur, selon les grandes lignes contenues dans l'Acte unique et en l'absence de mesures d'équilibrage, donnerait lieu à une augmentation ultérieure de la disparité entre les régions du centre et les régions périphériques de la CEE, et susciterait les résistances de ces dernières face aux transferts de compétences vers le niveau européen (4).

Ce qui prouve le réalisme de cette démonstration ce sont, entre autres, les réactions des autorités monétaires des pays à monnaie faible face à une perspective de démantèlement de l'appareil protectionniste, qui gêne les mouvements de capitaux avec le reste de la Communauté. C'est le cas, en particulier, des propositions gouvernementales d'alignement sur le principe du libre transfert des capitaux au sein de la CEE, qui a suscité les réserves de la Banque centrale d'Italie et même des experts qui se proclament européens.

Le fait est que la Banque d'Italie, qui avait naguère donné un avis défavorable à l'adhésion de l'Italie au SME, craint aujourd'hui de perdre son pouvoir de contrôle de la politique monétaire, avec ce que cela entraînerait de conséquences négatives sur le plan de la gestion de l'économie du pays. Sans compter que le fait de renoncer aux dispositions qui réglementent les mouvements de capitaux pourraient peut-être rendre plus difficile la participation au SME de l'Italie et d'autres pays à monnaie faible vu que — comme Giavazzi et Giovannini l'ont bien montré — certains contrôles des flux monétaires entre pays ont été utilisés spécifiquement pour supporter les entraves causées par l'appartenance au système monétaire lui-même (5). Si c'était vrai, on assisterait au paradoxe d'empêcher les progrès vers une monnaie européenne sous prétexte que l'on veut maintenir le niveau d'intégration monétaire tel qu'il est.

Comme tous les paradoxes, cette contradiction apparente signale simplement un problème mal posé : dans le cas précis, c'est la tentative de parvenir à la monnaie européenne hors du contexte correct de l'unification des marchés et des politiques qui implique l'existence d'un instrument monétaire commun.

Au sein d'une union économique et monétaire complète, les difficultés qui caractérisent les processus d'intégration par étapes n'ont plus de

raison d'être ou sont fortement atténuées.

Dans le cas qui nous occupe, les difficultés des pays les moins développés structurellement à cause des progrès accomplis en direction de l'accomplissement du marché intérieur, soit en relation avec la gestion de leur économie, soit en relation avec l'aggravation probable des différences de développement entre les régions par rapport aux pays les plus avancés, pourraient être résolues par des mécanismes de redistribution automatique de ressources liés à l'existence d'un budget approprié et d'un système fiscal communautaire selon les indications du Rapport Mac Dougall (6).

Naturellement, la condition préalable pour que l'Europe parvienne à se doter d'un système fiscal commun en mesure de pratiquer une politique de réajustement territorial efficace, est constituée par la transformation de l'actuelle Communauté en Union européenne.

Au-delà des palliatifs possibles, tels que l'augmentation des ressources disponibles (7) et l'augmentation des actions décidées sur la base de critères européens et non nationaux, c'est là que réside le nœud de la question de fond qu'il faut dénouer pour obtenir une politique régionale européenne capable de relever les défis imposés par l'objectif de l'accomplissement du marché intérieur, dans un contexte où un tiers des citoyens européens vivent dans des régions caractérisées par un chômage élevé et de bas revenus.

Franco Praussello

NOTES

(1) Commission de la CEE, *Les régions d'Europe, second rapport périodique sur la situation et sur l'évolution socio-économique des régions de la Communauté européenne*, COM (84) 40 def., Bruxelles, 1984.

(2) Concernant les effets régionaux de la restructuration de l'industrie en Europe, voir D. Waldey, *Restructuration régionale*, OCDE, Paris, 1986.

(3) R. Camagni, R. Cappellin, « European Regional Growth and Policy Issues for the 1980s », in *Built Environment*, N°7, 1981. Voir aussi l'étude de Wadley et le chapitre 7 du document de la Commission, *Les régions d'Europe*, déjà cités.

(4) Les rédacteurs de l'Acte unique s'aperçoivent, à vrai dire, que l'instauration progressive du marché intérieur peut comporter un « effort » particulier de la part de « quelques économies qui présentent des différences de développement » et prévoient que la Commission propose des dispositions particulières à cet égard. Leur attitude est

toutefois parfaitement alignée sur les normes originaires du Traité, qui ne promeuvent pas une politique active de réduction des déséquilibres mais se limitent à tolérer des dérogations — à titre exceptionnel et transitoire — au principe du libre échange, dont la philosophie générale de la construction communautaire s'inspire. Le dernier alinéa de l'article 15 de l'Acte unique précise que si les dispositions particulières proposées par la Commission « prennent la forme de dérogations, elles doivent avoir un caractère temporaire et apporter le moins de perturbations possibles au fonctionnement du marché commun. » Voir Commission des CE, « Acte unique européen », *Bulletin CEE*, suppl. n°2, 1986.

(5) F. Giavazzi, A. Giovannini, « The EMS and the Dollar », in *Economic Policy*, n°2, Avril 1986, affirment que les contrôles des mouvements de capitaux au sein du SME servent à permettre le fonctionnement sans accrocs du système et donc d'en garantir la survie, même s'ils compromettent les progrès ultérieurs vers l'intégration monétaire.

(6) Commission des CE, *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne (Rapport Mac Dougall)*, Bruxelles, 1977.

(7) En 1985, les sommes allouées au titre du développement régional se sont élevées à 1.662 millions d'Ecu, soit 5,9% du total des dépenses communautaires.

Interventions *

LE SYSTEME INTERNATIONAL ET LA DYNAMIQUE DE LA CENTRALISATION DANS L'ETAT FEDERAL ACTUEL

1. Quelques éléments de base du problème.

Comme on le sait, les révolutions industrielles ont provoqué, d'une façon généralement asynchrone, toute une série de transformations dans les sociétés modernes. L'impact de ce changement accéléré, sans précédent dans l'histoire, s'avère à la fois positif et négatif. A côté du progrès social et matériel, on observe de nouvelles formes d'aliénation et de perturbation, atteignant à des degrés divers aussi bien les groupes sociaux que les régions à l'intérieur même des pays. L'opposition entre le centre et la périphérie se retrouve également à l'échelle internationale; elle traduit un rapport de forces inégales que l'on est tenté de comparer à la lutte des classes, avec cette différence qu'ici ce sont des pays ou des groupes de pays qui s'opposent. Les enjeux de ces luttes sont principalement d'ordre économique, mais le système politique permet de mieux identifier les acteurs et il leur fournit un minimum d'encadrement.

Les phénomènes d'aliénation, d'exploitation, de domination et de coopération plus ou moins harmonieuse entre pays, ont au moins comme commun dénominateur de contribuer au renforcement du pouvoir des Etats, que ce soit la grande puissance qui renforce son appareil étatique pour sauvegarder ou étendre sa domination économique ou, à l'autre extrémité, le petit pays qui cherche à tout prix un minimum d'instruments

* Nous publions dans cette rubrique des interventions que la rédaction juge intéressantes pour le lecteur, mais qui ne reflètent pas nécessairement l'orientation de la revue.

pour assurer sa propre protection.

Aussi bien dans les pays du tiers-monde que dans les pays dits capitalistes et communistes, donc en fonction d'idéologies parfois diamétralement opposées, on fait un autre constat, à savoir que là où il y a plusieurs paliers de gouvernement, c'est le gouvernement central qui profite en quelque sorte de l'accroissement des pouvoirs de l'Etat. Ceux qui veulent simplifier les choses nous laissent peu de choix quant à l'évolution future des Etats fédéraux vivant dans ce contexte. Ou bien on accepte de laisser aller jusqu'au bout de sa course la tendance à la centralisation, avec le risque de déboucher sur de nouvelles formes de totalitarisme et un pouvoir concentré entre les mains de quelques dirigeants. Ou bien on brise ce mouvement dans ses mécanismes les plus vitaux et l'ensemble du système finit par être paralysé dans la confusion et l'anarchie.

En réalité, dans les pays industrialisés d'Occident, de telles extrémités sont difficilement pensables. En effet, même là où la centralisation des pouvoirs politiques paraît la plus forte, la complexité des problèmes et la spécialisation des fonctions qu'elle entraîne, a pour effet aussi de fragmenter le pouvoir décisionnel dans une certaine mesure. Dans quelle mesure? C'est là un des points qui nous intéressent dans cette recherche. Avant de parler de la dynamique de la centralisation à l'intérieur des Etats, il faut donc situer cette dernière par rapport non seulement aux Etats voisins, mais aussi dans l'ensemble du système international politique et économique.

Nous venons de souligner les limites du pouvoir décisionnel à l'intérieur d'un Etat, mais la marge de manœuvre, même celle des grandes puissances, se voit limitée par le système politique et économique international. Ainsi, pour prendre un exemple concret, les firmes multinationales jouent un rôle transcendant les limites territoriales des Etats et à plus forte raison des régions et sous-régions à l'intérieur de ceux-ci. La force de pénétration de ces acteurs privés mérite d'ailleurs que l'on s'y attarde quelque peu. Car elle pose une question qui débouche sur un choix d'ordre systémique. En effet, face à ces entreprises dotées de moyens extrêmement puissants, le gouvernement central d'un Etat donné sera amené tout à tour, ou parfois simultanément, à s'opposer, à se soumettre ou à collaborer. Le tout à des degrés très variables, selon la conjoncture et le rapport des forces en présence. Or, dans cet affrontement ou cette coopération (forcée ou non), le moins que l'on puisse dire c'est que le gouvernement en question a besoin de toutes ses ressources. Il sera donc peu enclin à partager ses pouvoirs avec des gouvernements

inférieurs ou intermédiaires. Surtout quand il estime qu'il court le risque de voir ceux-ci court-circuiter ou en tout cas gêner les politiques dans lesquelles il est confronté avec le ou les acteurs privés précités. Pour compliquer les choses, notons que ceux-ci peuvent d'ailleurs tenter parfois de diviser les différents paliers de gouvernement entre eux, de même que les gouvernements intermédiaires (voir la surenchère des provinces pour obtenir des investissements étrangers, par exemple).

Replacées dans une perspective de cette nature, les frontières territoriales et politiques de certains Etats et de leurs entités composantes semblent beaucoup plus aléatoires. Pour les Etats de faible puissance, la pénétration économique étrangère est telle que ces frontières n'ont plus de signification pratique. D'autre part, dans certains cas et dans une mesure variable, la pénétration en question peut être soumise à des fluctuations. Et c'est cela qui fait la différence quant à l'utilité d'un appareil étatique donné pour le développement d'un pays ou d'une région. Entre le tout ou rien en matière de domination, il y a une zone intermédiaire assez extensible.

Dans une telle perspective l'instrument étatique, à condition de bien profiter de la marge de manœuvre, reste un élément non négligeable... faute de mieux. Mais quelle sera alors la place des semi-Etats que constituent un certain nombre de provinces, *Länder*, etc., dans une relation les mettant aux prises avec le gouvernement central, d'une part, et des acteurs économiques étrangers d'autre part?

2. La centralisation politique, contrepoids au capitalisme?

Dans un article resté célèbre, *The Obsolescence of Federalism* (1), Laski semble fort impressionné par les réalisations du *New Deal* aux Etats-Unis, à un moment où la centralisation des pouvoirs connaît une accélération sans précédent en temps de paix. Ce théoricien du mouvement travailliste est en même temps fort préoccupé par l'extension prise par les firmes multinationales, constituées majoritairement de capitaux américains. Pour lui, ce qui se passe en ce moment (durant la grande crise) dans un pays tel que les Etats-Unis représente une préfiguration du fédéralisme dans les autres pays industrialisés d'Occident. Face à la tendance centralisatrice politique (gouvernement central des Etats-Unis) et à la centralisation économique (entreprises privées), il tire quelques conclusions qui serviront de lignes directrices à de nombreux Etats fédéraux pour justifier l'accroissement de leurs pouvoirs et de leurs fonctions (2). Car ces mêmes Etats vont se heurter dans une lutte encore

plus inégale avec les entreprises privées nationales et surtout avec celles dont la direction est téléguidée de l'étranger. Se limitant au cas américain, pour le moment, Laski déclare qu'une décentralisation administrative est souhaitable, mais il insiste sur l'impérieuse nécessité de concentrer les pouvoirs politiques au profit du gouvernement central. L'affaiblissement de celui-ci par la division des pouvoirs (division horizontale) et par la division verticale (fédéralisme) ne répond plus aux besoins d'une société industrialisée.

Pour cet auteur et de nombreux autres, soucieux de « sauver la démocratie », si l'on veut s'opposer au « capitalisme géant » et au pouvoir économique concentré entre les mains de quelques petits groupes particulièrement homogènes et efficaces, il faut à tout prix répondre par une concentration parallèle du pouvoir politique, confié aux représentants élus démocratiquement. Le gouvernement national ne devra plus se préoccuper des limites et des unités politiques risquant de paralyser son action. Il jouera, au contraire, un rôle que les gouvernements intermédiaires ne sont pas capables de remplir adéquatement.

Pour ceux qui se réclament de cette thèse (3), la centralisation politique permettra notamment d'établir un minimum de standards nationaux en matière de santé, d'éducation, d'assurance sociale, de conditions de travail, d'habitat, d'organisation syndicale, d'impôt progressif, de transport, d'énergie, de travaux publics, etc. Si on laisse ces matières aux gouvernements « inférieurs », ils risquent fort de ne pas intervenir, de se concurrencer, de faire de la surenchère pour obtenir des investissements étrangers ou autres avantages à court terme. Ils représentent donc une proie facile pour les grandes entreprises internationales qui dominant déjà la majorité d'entre eux. De plus, ces gouvernements ne sont équipés ni en hommes ni en ressources matérielles pour effectuer l'essentiel des tâches relevées plus haut, auxquelles devrait s'ajouter un minimum de planification économique. Dans une telle optique, il ressort clairement qu'en fin de compte les gouvernements des Etats membres forment un obstacle au progrès social, à la rationalisation, à l'efficacité que l'on doit trouver dans une société moderne et démocratique. Il faut dire qu'au moment où Laski et ses disciples partageaient de telles vues, la situation qui régnait dans certains Etats du sud des Etats-Unis, tout particulièrement, n'était pas de nature à l'encourager en faveur d'un mouvement de décentralisation.

Dans une perspective plus globale, le gouvernement central (tel qu'il devrait fonctionner idéalement) se révèle une alternative valable, à certains égards du moins, pour le capitalisme dans la phase qu'il connais-

sait alors, celle du *Contracting capitalism*, par opposition au « capitalisme sauvage » du siècle dernier. Suivant cette interprétation, le capitalisme actuel a besoin d'un cadre permettant une libre circulation des biens et des personnes (disait Laski dans un autre document), ce que les gouvernements intermédiaires peuvent plus ou moins empêcher. Le capitalisme a besoin d'un cadre législatif assez uniformisé, d'un interlocuteur valable, rapide, efficace, parlant au nom de l'ensemble des citoyens du pays. Ce type de capitalisme nouveau et évolué « ne peut plus s'offrir le luxe du fédéralisme. » Ainsi, on s'opposera au principe du « diviser pour régner » pratiqué aussi par le gouvernement central dans ses relations avec les autres niveaux de gouvernement. Car cette politique, elle aussi, permet évidemment au capitalisme de dominer l'ensemble des structures politiques. Le modèle nouveau suggéré est censé être profitable à la fois aux citoyens, aux entreprises économiques et à la démocratie, mais il est de nature à entraîner automatiquement le déclin des Etats membres en tant qu'entités gardant encore une certaine autonomie.

Assez curieusement, Laski rejette cependant le concept de souveraineté pour l'Etat fédéral (4), tout comme pour l'Etat unitaire, car « un tel concept ne permet pas de décrire la conduite et les objectifs de l'Etat dans ses relations à la fois internes et externes. » Il lui substitue l'idée d'associations comme base même de l'Etat moderne, car selon lui, l'autorité de l'Etat n'a pas d'autre garantie finalement que les « volontés » de ses membres.

Notons, pour terminer, qu'un tel schéma ne manque pas de logique si l'on en accepte les prémisses. A une condition cependant, c'est que le gouvernement central soit suffisamment indépendant des acteurs économiques en question. Or ceci est loin d'être le cas, aux Etats-Unis notamment, quand on constate à quel point le gouvernement central est « pénétré » par les représentants des groupes économiques les plus puissants. Cette « opération » s'effectue d'ailleurs au nom de l'osmose qui doit régner entre le secteur public et le secteur privé, si l'on veut atteindre des objectifs de rationalité, d'efficacité, et de rentabilité économique (5). Elle fait d'ailleurs partie de la logique d'un système où l'on cherche avant tout à exercer les pressions voulues aux endroits stratégiques. Si le pouvoir politique est centralisé entre les mains du gouvernement national, c'est sur ce dernier que l'on concentrera le plus ses énergies. Et au lieu de devenir un arbitre ou un interlocuteur indépendant, ce dernier risque à son tour d'être plus ou moins manipulé. Mais ceci est un autre problème qu'il ne faudrait pas non plus simplifier. Car, rien que dans la capitale fédérale, il existe une foule d'agences et de commissions,

relevant tantôt du Congrès tantôt de l'exécutif, ce qui complique certes le jeu des intérêts en question.

A ce stade de notre exposé, nous nous contentons donc d'enregistrer le fait que, quelle que soit l'issue des relations entre le pouvoir public et les entreprises privées, les institutions centrales sont devenues le lieu de rencontre privilégié de ces acteurs. Or cette situation a des conséquences incalculables pour le système international et les rapports de forces à l'intérieur des Etats, quand on considère la puissance conjuguée des acteurs étatiques et privés américains. De plus, l'Etat fédéral américain est encore considéré, sinon comme un modèle à imiter, du moins comme un certain prototype de fédéralisme dans une société post-industrielle (pour le meilleur et pour le pire).

3. Gouvernements centraux et système international.

Dans une synthèse intitulée *National autonomy and economic development*, le sociologue américain Peter Evans (6) aborde indirectement le problème qui nous intéresse ici, en étudiant l'impact des investissements dans les industries extractives et manufacturières ainsi que les stratégies des entreprises multinationales en matière d'importation. Cette étude porte sur toute une série de pays relativement démunis et ayant des liens poussés avec des entreprises américaines. La première conclusion tirée étonnera peu de monde; elle confirme que moins un pays est développé, plus son industrialisation est dépendante des entreprises étrangères « si on laisse circuler librement les biens et les personnes. » Dans ces conditions, les petites et moyennes entreprises sont rarement des compétiteurs valables face à celles qui dominent les domaines précités. Leur intérêt immédiat et à court terme les pousse donc à se chercher des formes de coopération avec les grandes entreprises. Mais cette coopération se réalise en fonction d'un statut subalterne, dépendant la plupart du temps des décisions prises dans un siège social situé en dehors du pays. La direction et les actionnaires principaux étant étrangers, leur sensibilité aux problèmes des pays où ils ont des intérêts économiques semble fort éteinte. Quoi qu'il en soit, comme le souligne l'auteur, « si l'on avait une structure similaire dans le domaine des organisations publiques, les pays en question seraient appelés des colonies » (7). Etant donné que ces acteurs économiques sont privés, la perte de souveraineté nationale n'est pas toujours visible. Et pourtant la capacité de l'Etat-nation, en tant que collectivité, tend à diminuer lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant son avenir politique

et économique.

Lorsqu'on parle de pays comme le Canada ou la Suisse, par exemple, dans leurs relations avec ces agents économiques extérieurs, le degré de dépendance est certes variable et ne se compare pas, à première vue, avec celui des pays moins développés. Il n'empêche que le problème se pose en des termes que l'on pourrait résumer comme suit. L'évaluation du rôle de l'autonomie nationale dans la poursuite du progrès économique dépend, ici aussi, de l'évaluation que l'on fait de l'impact des investissements étrangers, que ce soit, dans les industries extractives, les entreprises de transformation ou toute forme d'activité concernant le secteur tertiaire. Si l'on juge que ces investissements sont bénéfiques pour le pays (ceci dépend évidemment des critères utilisés), dans ce cas on est tenté de considérer comme irrationnel tout obstacle à la libre circulation des capitaux étrangers. Au nom du libéralisme économique et du libre échange, on condamnera donc le chauvinisme des nationalistes voulant ériger des barrières qui, tout en écartant les entreprises étrangères, risquent de bloquer le développement économique du pays. Par contre, si l'on juge que les multinationales en question sont avant tout des entreprises n'ayant que leur profit exclusif en vue, l'attitude adoptée sera toute différente, surtout si l'on constate les effets négatifs à plus ou moins long terme qu'entraîne pareille domination.

A l'échelon international, on souligne notamment l'accentuation des disparités entre pays et, à l'intérieur des Etats, la disparité régionale. L'évaluation va donc osciller entre ces deux tendances, elle portera sur des points précis comme celui de savoir dans quelle mesure les investissements étrangers contribuent au développement technologique des pays où ils sont faits. On tentera d'en calculer les retombées en termes de nombre et de qualité d'emplois, d'effets d'entraînement dans d'autres secteurs de production, etc.

En résumé, la nature et le degré de dépendance, ainsi que leurs effets, varieront souvent considérablement d'un pays à l'autre. Ils dépendront aussi de l'infrastructure économique et politique de ces derniers ; bref, entre les deux approches précitées, il existe un nombre considérable d'approches intermédiaires qui compliquent singulièrement la tâche de ceux qui veulent profiter de la marge de manœuvre qui subsiste. Mais quels seront les instruments qui, précisément, permettront à la « communauté nationale » d'exploiter cette dernière ? Ici on constate une situation paradoxale à première vue : dans certains pays « pénétrés » par le capital étranger, la faiblesse de la classe des entrepreneurs locaux, à la recherche d'une plus grande protection, les pousse à élaborer des formes d'organi-

sation économique plus socialiste, même si au départ ils favorisent l'entreprise privée. Pour les pays les plus pauvres, il semble n'y avoir qu'un seul recours : l'Etat. L'Etat est le seul instrument que théoriquement la population devrait pouvoir contrôler et utiliser pour assurer à la fois son développement et sa protection ; même si on constate trop souvent que l'Etat lui-même peut devenir un instrument contrôlé par une élite de plus en plus coupée de la masse des citoyens. Et surtout, ce qui est plus grave, cette élite, notamment dans les pays les moins développés, est trop perméable et trop liée aux intérêts économiques dominant leur infrastructure.

En conclusion, quels que soient les nouveaux modèles recherchés pour résoudre ce problème crucial, ceux qui sont les plus soucieux de sauvegarder un minimum d'autonomie dans les pays concernés sont portés à considérer qu'un Etat national et démocratique constitue le principal, sinon le seul atout dont ils disposent. Non pas que l'Etat en soit producteur de biens, mais parce qu'il devrait permettre une meilleure utilisation des ressources matérielles et humaines du pays. Dans les pays pauvres ou connaissant une crise aigüe (comme les Etats industrialisés au cours des années trente), on parlera même de mobilisation économique et on ira jusqu'à accorder presque « les pleins pouvoirs » au gouvernement central.

Ce constat, diront certains, s'applique surtout aux pays peu développés ou connaissant une crise exceptionnelle. En réalité dans les pays industrialisés (même ceux où l'on se réclame encore du libéralisme classique), les besoins sont de plus en plus complexes et l'intervention de l'Etat ne semble nullement diminuer. Au contraire, le nombre des tâches va en augmentant, elles résultent d'ailleurs en grande partie de la division internationale du travail. Même lorsqu'on veut que le gouvernement central intervienne le moins possible, ce dernier est amené à effectuer de nombreuses missions de coordination, voire d'arbitrage de conflits internes provoqués souvent par l'imbrication des intérêts nationaux et régionaux dans le système économique international.

Dans le monde des affaires, du moins quand on discute d'économie avec des préoccupations démocratiques, on utilise souvent l'argument selon lequel l'extension des relations économiques internationales contribue, à la longue, à démocratiser le processus décisionnel à l'intérieur des pays engagés dans les échanges. Car la force du progrès dans un monde de plus en plus interdépendant contribue à une « multinationalisation » d'activités qui, pendant longtemps ne dépassaient pas les limites régionales ou nationales (8). En ce qui nous concerne, nous nous

contenterons de constater que cette transformation indéniable, à la fois profonde et brusque pour la majorité des pays, a radicalement changé la nature du processus décisionnel à l'intérieur de ceux-ci. En effet, alors qu'au siècle dernier, du moins avant la seconde révolution industrielle, la majorité des décisions de la vie quotidienne se prenait localement, désormais presque chaque aspect de l'activité des citoyens dépend de décisions et de comportements sur lesquels on a finalement très peu de prise puisqu'ils sont d'origine étrangère. Dans cette perspective, il n'est donc pas étonnant que le gouvernement central, dans l'Etat fédéral par exemple, prétende assurer une fonction au moins d'articulation entre les forces exogènes et les forces internes régionales, (et locales). Car les premières risquent de submerger la communauté nationale si on ne les contrôle pas quelque peu, et les secondes sont considérées comme de plus en plus anémiques et divisées entre elles.

Aux Etats-Unis, le déplacement du centre de gravité des activités politiques principales (et donc des pouvoirs) s'est effectué en faveur du gouvernement central. Ainsi, il y a à peine plus d'un siècle une majorité des fonctions suivantes relevaient surtout des Etats et des gouvernements locaux : éducation, santé, propriété privée, production et distribution de biens, crédit, transport, services publics, droits civils, administration de la justice, etc. Au début de ce siècle, le gouvernement central n'effectuait qu'un tiers des dépenses publiques totales, le reste étant consacré aux deux autres paliers de gouvernement. Depuis lors le processus s'est renversé. Ces indicateurs seront repris et interprétés dans l'autre partie de ce travail. Nous les signalons parce qu'ils nous montrent en tout cas comment l'un des Etats les plus libéraux et les plus décentralisés n'a pas échappé à ce processus de centralisation et de nationalisation (9) dénoncé de nos jours par les partisans de la « multinationalisation de l'économie. » En réalité, aucun pays ne dispose actuellement d'une telle concentration de ressources matérielles et humaines au sein de ce que l'on appelle encore « l'exécutif », comme au temps de Montesquieu et de Jefferson.

Jusqu'ici, nous avons considéré la centralisation des pouvoirs à l'intérieur des Etats dans une perspective verticale, où l'on voit le gouvernement principal d'un Etat unitaire ou d'un Etat fédéral aux prises avec les forces extérieures. On constate aussi à quel point certaines théories, comme la théorie sur la séparation des trois pouvoirs (ou la dimension horizontale par rapport à la précédente), sont battues en brèche dans tous les Etats. Partout on constate que les deux pouvoirs « législatif » et « judiciaire » se sont amenuisés au profit de l'exécutif ou du

gouvernement (10) au sens limité du mot. Ceci constitue également un thème sur lequel la littérature est très abondante. Aux Etats-Unis on parle de l'extension, voire de l'impérialisme de la présidence ; en France la transformation des institutions politiques en 1958 n'a fait finalement que consacrer également une mutation (11) que l'on observe partout dans les pays industrialisés.

Ce qui nous intéresse ici, en relation avec le système international, c'est de constater que ce dernier a contribué à renforcer les pouvoirs de l'exécutif aux dépens des deux autres pouvoirs « classiques », accentuant ainsi la centralisation non seulement à l'égard des autres paliers de gouvernement mais aussi vis-à-vis du judiciaire et du législatif. Les études sur la présidence des Etats-Unis nous montrent, notamment, comment cette institution a pu accroître ses pouvoirs, en s'appuyant sur ses compétences en matière de politique étrangère et de défense. Plus les Etats-Unis, malgré leur tendance à un certain isolationnisme, sont impliqués dans le système international, plus la présidence a tendance à en sortir renforcée, à la fois en termes de pouvoirs, d'influence et de prestige. Il n'est donc pas étonnant que la présidence, et surtout l'appareil bureaucratique qui relève d'elle, soient soumis à un feu croisé, tant des gouvernements « inférieurs » que des deux autres « branches du pouvoir », surtout quand un tel système donne lieu à des abus particulièrement visibles.

Se limitant à certains aspects des facteurs exogènes mentionnés plus haut, dont celui qui a trait à l'interdépendance croissante, plusieurs auteurs prévoient, au contraire, la fin de l'Etat-national, la multiplication et l'éparpillement des responsabilités, la fragmentation des allégeances (*fragmenting loyalties*), etc. James Rosenau parle des communautés horizontales et verticales, internes et externes, avec des chevauchements mutuels tels que finalement « les allégeances des individus transcendent de plus en plus les limites des Etats dans lesquels ils vivent » (12).

4. Clôture de l'espace, nationalisme et centralisation politique.

On peut donc choisir de mettre l'accent sur le phénomène d'interdépendance et les altérations que subit l'Etat-nation classique, en raison notamment de deux changements dont nous parlerons dans une étude ultérieure, à savoir : l'émergence de certaines régions et le déclin de l'efficacité des gouvernements centraux en ce qui concerne la gestion des domaines qu'ils se réservent de plus en plus. Considéré sous cet angle, l'acteur étatique national est soumis aux pressions émanant de la base

intraterritoriale, tout en étant pris dans un faisceau de relations internationales de plus en plus dense.

D'autre part, on ne soulignera jamais assez à quel point les moyens de défense d'un Etat national peuvent varier d'un pays à l'autre. Et s'il est vrai que, dans le contexte international actuel, le pouvoir décisionnel de beaucoup de gouvernements va s'affaiblissant par rapport au poids des facteurs exogènes, pour d'autres il en va tout autrement. C'est précisément chez ceux qui se sentent le plus menacés (ce qui implique évidemment une prise de conscience) que l'on constate le nationalisme le plus visible, accompagné en général d'une plus grande volonté de consolider ses pouvoirs, spécialement en relation avec les acteurs politiques et économiques étrangers. « Le nationalisme économique est donc une réponse aux forces économiques du marché qui crée une division internationale du travail entre les grands centres industriels et technologiques d'une part et la périphérie constituée par les industries à faible contenu technologique ou produisant seulement des matières premières » (13).

Ce type de nationalisme économique est en partie la conséquence et le reflet d'une volonté politique bien précise. Elle émane de certains Etats de la « périphérie » qui veulent à leur tour profiter du développement industriel, notamment en poussant à la transformation d'au moins une partie de leurs matières premières sur place. Leur objectif consiste en même temps à atténuer la dépendance du pays à l'égard des forces transnationales, ce qui ne peut se faire qu'en créant un ou des centres industriels plus autonomes. Au nom des lois du marché et de l'internationalisme, nous le soulignons de nouveau, il est facile de qualifier de désuets, voire de rétrogrades, les comportements qui en découlent, alors que dans beaucoup de cas, il s'agit aussi d'un réflexe de défense de la part d'une communauté qui se sent menacée dans sa survie en tant qu'entité distincte.

Pour se convaincre que cette attitude repose sur des fondements sérieux, il est intéressant d'analyser les conditions dans lesquelles s'effectue l'intégration des grands ensembles économiques. Qui intègre? Comment sont répartis les fruits de l'intégration? Les disparités entre pays sont-elles atténuées, etc.? François Perroux, dans une étude qui reste un classique du genre, nous a montré combien la croissance pouvait être peu harmonique quand les acteurs économiques en présence sont des forces trop inégales, surtout lorsqu'il n'y a pas de véritables mécanismes de correction ou de répartition. Ces effets inharmoniques se manifestent au niveau des régions (certaines pouvant être vidées de leur substance, alors que d'autres deviennent des centres de développement), au niveau

des activités (capacité industrielle inutilisée ou surutilisée), au niveau des groupes sociaux (main-d'œuvre favorisée ou défavorisée selon l'appartenance à telle ou telle industrie), etc. Ni le prix, ni le marché n'opèrent la meilleure allocation des ressources au point de vue national. Or aucune nation n'accepte le *diktat* du prix et du marché, pas même les Etats-Unis quand on considère leurs rapports avec la Communauté économique européenne, par exemple.

La conséquence de tout cela, c'est que l'Etat-nation moderne est devenu une sorte de compromis entre les influences du marché et les exigences politiques internes. Les gouvernements centraux tentent donc de faciliter la création de structures économiques et la pratique politique de nature à assurer une production nationale rentable pour le pays, compte tenu des contraintes extérieures et des pressions internes exercées par les groupes sociaux et, de plus en plus, par les régions. Plus l'intégration économique est acceptée, parce que ses résultats sont jugés équitables par les différentes parties, moins elle requiert l'intervention d'une puissance publique, que ce soit dans le cadre des relations internationales ou à l'intérieur d'un Etat donné. Dans l'ensemble cependant, à la question « Qui intègre? » on répondra qu'à quelque degré que ce soit, c'est finalement l'Etat ou une organisation qui s'en rapproche.

En utilisant le concept d'intégration économique dans l'optique de Perroux (14), face aux grands ensembles économiques, on en arrive à la conclusion qu'il faut d'abord assurer l'intégration et la solidité interne des pays dans des conditions de plus en plus difficiles, étant donné le déséquilibre existant entre eux dans le système actuel. L'intégration nationale sera alors « la résultante d'actions qui se contredisent : les actions de désintégration des sous-ensembles (industries, régions, groupes sociaux) inhérents à toute croissance, les actions d'intégration décidées par les pouvoirs publics pour maintenir la cohésion nationale. L'intégration nationale découle d'un projet collectif. » L'auteur ajoute plus loin « c'est le moment de ne pas oublier que le libre échange entre pays dont le développement industriel est très inégal favorise les plus forts et s'il ne s'accompagne pas de politiques compensatrices, tient à distance les plus faibles ou désintègre et affaiblit les plus favorisés d'entre eux » (15).

Si les Etats ainsi menacés sont regroupés dans un ensemble tel que le Marché commun européen, par exemple, on peut espérer que « l'esprit communautaire » sera un jour suffisamment développé pour mettre en place des mécanismes permettant justement d'élaborer les politiques « compensatrices » dont parle Perroux, politiques qui exigent que l'on

aille en partie à contre-courant par rapport au libre-échange. De telles politiques ne sont pas possibles en tout cas sans un renforcement des institutions centrales. Si d'autre part un Etat est livré à lui-même, face à cette menace, il aura tendance à recourir, une fois de plus, à un appareil étatique qu'il voudra renforcer. Ceci se traduira par des mesures « nationalistes » et nationalisantes, accentuant encore la centralisation des pouvoirs face aux régions qui composent le pays.

5. Réactions internes.

Plus haut, au sujet des relations entre pays, nous avons constaté combien elles pouvaient être dysfonctionnelles, étant donné les différences énormes qui distinguent ces pays en termes de puissance politique et économique. Si nous descendons cette fois à un niveau inférieur, à l'intérieur des pays en question, nous constatons qu'à des degrés divers nous pouvons y retrouver des éléments de déséquilibre qui, toutes proportions gardées, peuvent avoir des effets comparables. Dans plusieurs Etats fédéraux occidentaux (dont le Canada), malgré leur appartenance aux pays développés, on observe des disparités économiques entre les régions ; on parle aussi de relations entre le centre et la périphérie, de régions centrales, de déplacement de l'axe de développement économique au profit d'un ou de plusieurs centres nouveaux. Certains auteurs vont même jusqu'à parler de colonialisme interne (16).

Il faut noter cependant que les réactions internes dirigées contre le gouvernement central ne sont pas nécessairement le fait des régions les plus pauvres. A cet égard le cas du Biafra dans l'Etat fédéral du Nigéria, l'Ukraine en URSS, la Slovaquie et la Croatie en Yougoslavie, semblent indiquer le contraire. Il faudrait essayer de mieux cerner les forces qui propulsent les mouvements opposés à la centralisation des pouvoirs, en général et dans certains Etats fédéraux en particulier. Ces mouvements peuvent aller jusqu'à exiger la séparation ou en tout cas un réaménagement radical de l'Etat dans lequel ils se sentent menacés.

Fait certain, presque partout on observe un certain nombre de réactions contre la centralisation politique. Ces réactions prennent des formes diverses comme les mouvements régionalistes en France, en Belgique, en Grande-Bretagne ou en Espagne. En Afrique, on qualifiera (souvent erronément) de tribalistes des mouvements qui visent à corriger le caractère arbitraire du « découpage colonial. » Ailleurs, ce sont les minorités ethniques qui se révoltent. Cette opposition peut aussi s'attaquer à des aspects particuliers de la centralisation tels que, par exemple,

la bureaucratisation croissante, le tout combiné à une « révolte des payeurs de taxe » comme aux Etats-Unis.

Partout on observe des réactions qui, si elles étaient synchronisées et « orchestrées », pourraient constituer une force redoutable contre les gouvernements centraux. Une internationale de ce genre semble évidemment impossible à former, étant donné la variété des exigences formulées, qui ont comme dénominateur commun « le gouvernement central » mais un gouvernement central qui n'est pas mondial.

De sorte que finalement le système international lui-même constitue un frein considérable pour ces mouvements, dans la mesure où ils voudraient le remettre en question, notamment en créant des Etats nouveaux à partir d'Etats reconnus depuis un certain temps. Le système international, sauf à l'époque de la décolonisation dans sa phase d'accélération, semble réticent à cet égard, même lorsque certaines grandes puissances considèrent qu'il est de leur intérêt de remodeler la carte mondiale. Le droit international public consacre cet état de fait (statu quo), en ne reconnaissant qu'un seul gouvernement légitimement qualifié pour parler au nom des Etats membres de la communauté internationale. Même dans les Etats fédéraux décentralisés, les « gouvernements intermédiaires » doivent, d'une façon ou d'une autre, tenir compte du « parapluie fédéral. »

Si l'on revient au système économique international, on a vu plus haut comment les pays s'efforçaient de renforcer leur appareil étatique et donc les pouvoirs du gouvernement central, par souci de mieux se protéger. Le même argument pourrait être invoqué par les gouvernements intermédiaires face à une double menace, celle qui vient de l'extérieur et celle qu'incarne un gouvernement central qui ne répond pas ou pas assez à leurs demandes. A son tour un tel gouvernement, provincial ou autre, sera tenté de procéder à une centralisation des pouvoirs à son profit et se heurtera ainsi de plein fouet au gouvernement national. Tant que ce duel ne touche pas l'ordre international, tel que l'interprètent surtout les grandes puissances les plus concernées, il est considéré comme une affaire interne et, en dernier ressort, de la compétence du gouvernement national, une fois de plus. Sur ce plan du droit, ce dernier sort chaque fois vainqueur si l'on suit ce raisonnement jusqu'au bout.

En réalité les choses sont beaucoup plus complexes, bien que ce schéma soit valide à bien des égards. Le droit évolue, il laisse des créneaux ouverts, les Etats eux-mêmes se transforment, il n'y a pas d'ordre international immuable. Au cours de l'histoire, la carte du monde a été sans cesse transformée, au gré des rapports de forces, mais la

préoccupation de maintenir l'ordre actuel résulte surtout du souci des gouvernements de se protéger contre les bouleversements extérieurs et intérieurs, qui nous concernent plus particulièrement.

Si l'on ajoute ces considérations touchant le système international aux autres éléments relevés plus haut, il semble que les régions, provinces, ou autres entités politiques se trouvent dans une situation difficile lorsqu'elles veulent aller très loin dans leur lutte pour gagner leur autonomie politique. Cette dernière peut cependant s'avérer à la fois légitime et possible, même si elle doit déboucher finalement sur la création d'un nouvel Etat souverain. Une telle opération dépend d'une foule de variables que nous n'avons pas à analyser ici ; elles sont d'ordre à la fois interne et externe. Elles ont trait notamment à la puissance de la communauté demanderesse (ressources matérielles et humaines, position géographique, etc.), à sa cohésion sociale et politique, à son degré de motivation, à sa capacité d'assurer des appuis dans les autres parties du pays et à l'extérieur, etc. Ce qu'il importe surtout de souligner ici, c'est l'importance primordiale d'arrangements pacifiques, ne touchant pas outre mesure les autres régions du pays faisant l'objet de ces transformations et par voie de conséquence le système international lui-même.

Quant au gouvernement central d'un Etat fédéral, tant qu'il ne fait pas face à des revendications réduisant ses pouvoirs, il peut mettre l'accent sur la coopération, la décentralisation administrative et d'autres solutions plus ou moins efficaces. Par contre, s'il sent que ses pouvoirs essentiels sont menacés, il sera tenté d'utiliser la coercition dans une escalade de mesures préventives et répressives. Celles-ci, à leur tour, peuvent mener à un affrontement direct, voire à un éclatement du pays, atteignant cette fois le système international d'une autre façon et dans des conditions souvent plus défavorables encore pour toutes les parties concernées plus ou moins directement ou indirectement.

Il va sans dire que les Etats fédéraux modernes (puisque ce sont eux dont il est question dans cette recherche) s'efforcent d'éviter des conflits pouvant dégénérer de façon aussi désastreuse. Cependant, lorsque les exigences d'une communauté sont particulièrement appuyées dans le temps et dans l'espace, ils seront forcés, tôt ou tard, de procéder à des réaménagements majeurs de leurs structures. Et, à moins de procéder comme on l'a fait à l'égard des revendications de l'Ukraine ou du Biafra, par exemple, on ne pourra éviter de discuter de la question de la répartition des pouvoirs. Mais jusqu'où l'Etat fédéral, tel qu'il a été conçu jusqu'ici, peut-il aller dans cette voie?

Edmond Orban

NOTES

- (1) Voir Harold Laski dans *New Republic*, mai 1939.
- (2) Voir notamment le Nouveau Parti démocratique au Canada et les sociaux-démocrates en Allemagne fédérale.
- (3) Du même auteur : *A Grammar of Politics*, London, 1930. Voir également William Ebenstein, *Today's Isms, communism, fascism, capitalism, socialism*, New York, Prentice-Hall, 1973, chapitre 3.
- (4) Voir notamment, *The Foundation of Sovereignty and Other Essays*, New-Haven, 1921, et Jacques Maritain, « The concept of Sovereignty », *American Political Science Review*, juin 1950, p. 343-357.
- (5) Il existe une littérature fort abondante aux Etats-Unis sur ce thème. A titre purement documentaire et parmi bien d'autres écrits, voir notre livre, *La Présidence moderne aux Etats-Unis, personnalité et institutionnalisation*, chapitre I, « Quelques variables et constantes dans le choix des conseillers présidentiels », Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1974.
- (6) Peter Evans, *National autonomy and economic development, critical perspectives on multinational corporations in poor countries*.
- (7) On rejoint ici toute une littérature consacrée au néo-colonialisme, aux relations entre le centre et la périphérie, à l'impérialisme, etc., (voir notamment : Harry Magdoff, Paul Baram, Gunder Frank, etc.) qui s'applique aussi aux relations avec le tiers-monde.
- (8) H. Kaiser, « Transnational relations and the democratic process », p. 370, in *International Organization*, vol. XXV, no. 3, 1971, p.370.
- (9) Par nationalisation nous n'entendons pas ici collectivisation des moyens de production, celle-ci étant d'ailleurs très limitée aux Etats-Unis.
- (10) Quand nous parlons du gouvernement central au sens large du terme, ceci implique les institutions législatives, judiciaires et exécutives.
- (11) Le célèbre discours de Charles de Gaulle à Bayeux (1945) exprime de façon très logique cette nécessité d'un renforcement de l'exécutif. Cette préoccupation se retrouve au coeur même de la constitution de la Cinquième République en 1958.
- (12) J. Rosenau, *The scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Frances Pinter, 1980.
- (13) R. Gilpin, « Integration and Desintegration on the North american Continent », p. 265, in *International Organization*, vol. XXVIII, no. 4, 1974.
- (14) François Perroux. Voir notamment *L'Europe sans visages*, Paris, Presses universitaires de France, 1958, le chapitre VI, « Intégration économique, qui intègre? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration? ».
- (15) François Perroux, *op.cit.*, p.633 et 646.
- (16) Pour une discussion de ces théories et une analyse empirique, voir notamment Michael Hechter, *Internal Colonialism*, Berkeley University of California Press, 1977. Un des fondateurs du R.I.N. (*Rassemblement pour l'indépendance nationale*) a décrit la situation du Québec comme étant celle d'une colonie à l'intérieur du Canada. Voir son ouvrage : André D'Allemagne, *Le Colonialisme au Québec*, Montréal, Les Editions R.B., 1966. Pierre Vallières parlant des francophones au Canada, les considère également sous cet angle mais avec une grille d'analyse marxiste, dans *Nègres blancs d'Amérique*.

Le fédéralisme dans l'histoire de la pensée

GIUSEPPE ANTONIO BORGESSE

Giuseppe Antonio Borgese (1882-1952), né en Italie, était professeur de littérature à l'université de Chicago. Il a été un des théoriciens les plus importants d'un gouvernement mondial maximal. En 1945, Borgese créa le Committee to Frame a World Constitution, qui comprenait Robert M. Hutchins, Mortimer Adler, Richard McKeon, Reinhold Niebuhr, Rexford Tugwell et d'autres professeurs américains ou émigrés éminents. Il donna sa contribution au projet qui ensuite fut développé dans le Preliminary Draft of a World Constitution du Comité de Chicago (1948). Il édita et dirigea la revue du Comité, *Common Cause* (1947-1951), qui fut à son époque la revue la plus substantielle et la plus érudite du Mouvement des fédéralistes mondiaux. Il prit une part politique active dans le World Movement for a World Constitution (transformé ensuite dans la World Association of World Federalists), se fit l'avocat d'approches constitutionnelles, en particulier au Congrès de Stockholm en 1949, mais il s'opposa à la proposition officielle plus révolutionnaire, celle d'une Convention des peuples que proposait Henry Usborne, membre du Parlement britannique. G.A. Borgese donna une importante contribution à l'analyse de l'idée moderne de justice, qui devait servir de base à un ordre mondial acceptable pour les mondes capitaliste, communiste et colonial (aujourd'hui les pays en voie de développement). « La paix et la justice se développent ou tombent ensemble » était l'un de ses grands principes qu'il établit solidement dans le préambule au Projet préliminaire. Un autre de ses principes, reflet de l'impératif kantien, était : « Le gouvernement mondial est nécessaire, par conséquent il est possible. »

G.A. Borgese avait une foi profonde dans la démocratie, ainsi qu'il convient à un homme qui luttait toute sa vie contre le fascisme, et, à l'apogée de la victoire alliée sur le fascisme, le nazisme et le militarisme japonais, il pouvait penser que l'humanité était prête pour la démocratie

mondiale. Sa connaissance de la littérature mondiale, son expérience des deux Guerres Mondiales et sa présence à l'université de Chicago à l'époque où l'énergie atomique fut pour la première fois mise au point, le convainquirent que la guerre pouvait et devait être abolie et que le gouvernement mondial, organisé démocratiquement, et investi effectivement des pleins pouvoirs pour réaliser la paix et la justice, était politiquement réalisable — et aurait dû historiquement être déjà mis en place. Il disait que le Preliminary Draft for a World Constitution était « une proposition pour l'histoire... un mythe, au sens qu'un mythe qui incorpore la foi et l'espérance de son temps est un médiateur entre l'idéal et le réel, et appelle l'esprit à l'action. »

Toute son érudition, sa poésie, et son activisme vers la fin de sa vie, avaient pour but de démontrer qu'un gouvernement mondial maximal, le seul gouvernement à son sens qui pouvait effectivement abolir la guerre, était une perspective de politique étrangère réaliste pour toutes les nations au milieu du vingtième siècle. Il voyait « la guerre froide » comme un conflit sur la nature fondamentale de la justice, sur laquelle aurait dû se fonder l'inévitable et nécessaire gouvernement mondial. Borgese était un grand adversaire de Grenville Clark, le principal tenant d'un gouvernement mondial limité ou minimal (avec des pouvoirs limités au maintien de la sécurité internationale), un adversaire également de Reinhold Niebuhr qui se sépara de bonne heure du Comité et devint le principal apologiste de la politique américaine de barrage au communisme. Borgese qualifiait le gouvernement mondial limité comme un « Etat policier mondial, aussi impossible à réaliser qu'il serait détestable s'il était réalisable. » Niebuhr publia sur un ton d'une moralité indignée, des attaques contre l'idée d'un gouvernement mondial dans des revues comme *Foreign Affairs*, sur la base de la considération que ce gouvernement présumait l'existence d'une communauté mondiale et négligeait l'imperfection de la nature humaine; Borgese contre-attaqua en le traitant personnellement de « propagateur dialectique de péché... qui acceptait la guerre sans toutefois être un fauteur de guerre. » Ces remarques donnent une certaine dimension de l'homme - passionné, combatif, logomachique — et qui avait raison.

Borgese outrageait, fatiguait, enchantait et enseignait ses lecteurs et ses étudiants. On disait de lui, quand il était professeur à Chicago : « Il apparaît à ses étudiants américains comme un condottiero bienveillant qui les effraie, de prime abord, avec sa manière exotique et sa rhétorique passionnée, mais qui gagne ensuite leur gratitude et leur profonde affection. » Il savait émouvoir les gens. De tous les avocats du gouverne-

ment mondial en son temps, seul Einstein, probablement, par des méthodes plus douces, eut une influence personnelle plus grande.

G.A. Borgese était né à Polizzi Generosa, un village du centre de la Sicile, en 1882. Son père Antonio, homme de loi provincial et humaniste, initia le jeune garçon à la poésie latine et à la littérature classique. Giuseppe alla à l'école à Palerme, puis à l'Université de Florence où il devint docteur en lettres en 1903. Sa thèse de doctorat, *Storia della critica romantica in Italia*, fut influencée par Benedetto Croce qui l'approuva et la publia dans la *Critica* (1904). Elle fit immédiatement sensation. On dit qu'elle était un « chef-d'œuvre de recherche analytique et d'exposition interprétative. » Elle a souvent été rééditée. Dans les quelques années qui suivirent Borgese fit un apprentissage varié de critique littéraire et d'écrivain à Naples, Berlin et Turin. Il reprit vite son adhésion au nationalisme réactionnaire de Gabriele d'Annunzio et devint partisan du libéralisme démocratique en 1909. Il enseigna ensuite littérature allemande à l'université de Rome (1910-1917) et à l'université de Milan (1917-1925) et continua d'enseigner esthétique et histoire de la critique à Milan (1926-1931). Pendant ces presque trente ans, Borgese développa une théorie esthétique qui différait radicalement de celle de Croce. L'œuvre d'art d'après le livre de Borgese *Poetica della Unità* (1934), n'est pas le résultat d'une inspiration primitive ou inconsciente, mais elle fait partie d'un tout organique, partagé par tous les artistes, et qu'il appelle la « Bible de l'Humanité. »

Pendant la Première Guerre mondiale, en 1917, Borgese fut à la tête du Bureau italien de presse et de propagande, et l'année suivante il conduisit la section italienne de la délégation inter-alliés à Londres. « Je contribuai à toute action, dans la mesure de mes possibilités, en faveur d'une Europe unifiée et démocratique conforme aux intentions du président Wilson. » Pendant toutes ces années Borgese produisit une série ininterrompue d'articles et de livres, en particulier son premier roman *Rubè* (1921) qui reçut un accueil favorable et le recueil de nouvelles, *Pellegrino appassionato* (1933) qu'il appelait « la plus chère de mes œuvres d'imagination. »

En 1931, Borgese était visiting professor à l'Université de Californie quand Mussolini annonça qu'un serment d'allégeance à l'Etat fasciste italien serait exigé de tous les professeurs italiens. Borgese ne retourna pas en Italie. « Je suis entré en exil quand cela est devenu inévitable et nécessaire », expliqua-t-il. « Le fascisme voulait tout avaler... Je ne voulais pas être avalé, et je ne voulais pas permettre à ma conscience d'être avalée. » Plus tard il publia une lettre ouverte à Mussolini : « Ma

résidence ne peut être que là où il est permis à un écrivain d'être véritablement écrivain... là où existe autant de liberté qu'il est nécessaire pour que vive l'intelligence et que la justice suive son cours. » Après plusieurs années de pérégrinations universitaires pendant la Grande Dépression, Borgese fut invité à l'Université de Chicago en 1936. Il devint citoyen américain en 1938, adopta la langue anglaise pour lui donner une tonalité romaine, comme le dit son collègue, l'anthropologue Redfield, et l'année suivante il épousa Elizabeth Veronica Mann, la plus jeune fille de Thomas Mann. Elizabeth Mann Borgese devint une activiste du gouvernement mondial, et récemment elle apporta sa contribution substantielle au Droit de la Mer.

Le développement intellectuel de G. A. Borgese par rapport à l'idée d'un gouvernement mondial apparaît dans cet arrière-plan littéraire. Il publia en anglais *Goliath : The march of fascism* (1937), une histoire critique qui est encore citée pour cette période. Après la crise de Munich, Borgese rassembla Thomas Mann, Lewis Mumford, Herbert Agar, Reinhold Niebuhr et d'autres dans ce qu'il appelait en privé un « conseil de sagesse » pour rédiger un manifeste politique pour la démocratie mondiale comme but de l'après-guerre, *The City of Man* (1940). Ce conseil et son projet sont en quelque sorte le précurseur du Committee to Frame a World Constitution. En 1943, Borgese élargit le même thème dans *Common Cause*, titre qu'il reprit pour la revue du Comité. Deux ans plus tard, après l'emploi militaire de la bombe atomique, il persuada le chancelier Hutchins, qui était dès lors persuadé qu'il ne devait jamais y avoir de nouvelle guerre, de soutenir le Comité. « Le courage intellectuel qui a brisé l'atome, écrivaient Borgese et McKeon, devrait être appelé, sur ce même campus, à unir le monde. »

Le Comité de Chicago, alors, qui s'était érigé lui-même en Convention constitutionnelle mondiale tint treize réunions, jusqu'au milieu de 1947. Il établit cinq rédactions d'une constitution mondiale modèle et produisit 4.500 pages de documents — les *World Federalist Papers*, une collection étonnante (actuellement accessible sur micro-film à la bibliothèque Regenstein de l'Université de Chicago) de réflexions profondes sur le problème fondamental de l'époque — et il lança la revue *Common Cause*. Ceux qui étudiaient sérieusement le problème du gouvernement mondial devraient assurément commencer par les *World Federalist Papers* et *Common Cause*. Borgese et d'autres membres du Comité étaient atterrés devant la dissolution rapide de l'alliance russo-américaine du temps de guerre et l'annonce de la politique de containment. Divisés face au défi lancé par Henry Wallace à la nouvelle politique de

Truman, ils essayèrent de guider le Mouvement fédéraliste mondial du moment, petit mais vigoureux, mais ils se trouvèrent privés de soutien après le commencement de la guerre de Corée. Ce fut un triste moment et dans l'avant dernier numéro de Common Cause (juin 1951) Borgese annonça la fin de la revue : « Le fait essentiel de la vie, dans une partie écrasante de l'opinion, c'est que le monde est divisé en deux blocs. Ils peuvent en finir par la guerre, ou bien ils peuvent aboutir à un compromis ou à une trêve. Ils ne peuvent pas s'unir dans la paix. » Le même mois il y eut une réunion annuelle du World Movement for World Federal Government à Rome, sous l'égide du ministre des affaires étrangères italien, le comte Carlo Sforza et le pape Pie XII y prit la parole. Mais la principale organisation américaine United World Federalists, refusa de s'y rendre si les « Partisans de la Paix » communistes y étaient admis, même comme observateurs, et le Mouvement pour unir le monde se divisa sur la question du communisme, tout comme l'avaient fait les nations. Borgese et sa femme pensèrent qu'il ne valait même pas la peine d'y aller. Ils retournèrent à Milan et l'année suivante à Florence, fatigués et déçus. Et le poète et le prophète de la république mondiale rendit son dernier soupir. Ses quarante livres restent un testament pour l'humanité.

* * *

UN MONDE UNIQUE ET SEPT PROBLEMES *

L'idée d'un Etat mondial, qui fut le dessein des poètes et des prophètes au cours des siècles, prit un élan sans précédent dans l'opinion publique après le 6 août 1945 et Hiroshima. L'impulsion principale vint de la peur atomique... Par conséquent, en général, le mouvement pour la création d'un Etat mondial a été essentiellement un mouvement visant à l'établissement d'une organisation internationale ou supranationale pour garantir notre propre sécurité.

...Si l'idée d'une autorité atomique mondiale qui resterait comme en suspens, sans autorité politique mondiale pour lui servir de base est chimérique, la notion du renforcement des Nations Unies par une assemblée législative « d'élection populaire », dans laquelle le veto

* *Common Cause*, 1, Juillet, 1947.

soviétique serait rendu inopérant par une majorité manipulée, que nous aurions bien en main, ne l'est pas moins.

Contre ces illusions et ces palliatifs nous pouvons bien croire qu'un gouvernement mondial à part entière est nécessaire et que, par conséquent, il est possible. Cependant, plus longtemps nous nous satisfaisons d'une affirmation si abstraite et générique de notre croyance, plus il est probable que la propagande pour un gouvernement mondial, en soi, sera soumise de plus en plus à la loi de l'intérêt dégressif avec des résultats, en fin de compte, qui ne s'élèveront, il est facile de le concevoir qu'au leurre de fausses espérances pour nous et à un enchevêtrement de soupçons querelleurs chez les autres.

Par conséquent, si l'idée d'un gouvernement mondial ne doit pas être discréditée pour une génération, (nous avons) le devoir de réfléchir « jusqu'à ce que cela nous fasse mal » pour affronter carrément cette idée et mettre à l'épreuve sa validité en termes spécifiques et organiques. Si toute tentative de cette espèce s'avérait un échec, il y aurait grande profit à apprendre et à confesser honnêtement que le gouvernement mondial, dans des circonstances présentes ou prévisibles, est un vœu pieux, ou un « mythe » et à en accepter les conséquences.

Le but politique d'une constitution mondiale à soumettre à l'opinion mondiale ne serait pas d'effrayer ou d'« encercler » qui que se soit. Son but et son effet seraient d'obtenir un alignement de la majorité de l'humanité, assez convaincu et convaincant pour rendre manifeste à chacun que la paix par la justice et l'autorité mondiale est une proposition acceptable et désirable pour tout un chacun.

Mais à peine passons-nous de la zone confortable de la propagande générique aux programmes spécifiques que nous voyons combien la voie est rude. Ce problème qui confronte les rédacteurs d'une constitution mondiale est multiple. On peut énumérer comme suit ces sept aspects divers mais en corrélation les uns avec les autres.

Le problème racial.

Si les « races » humaines devaient être représentées au gouvernement mondial suivant leur nombre, l'Extrême-Orient disposerait de la majorité absolue. Dans un système de cette sorte le gouvernement mondial ne serait pas conforme à la réalité présente. Un système juste et acceptable de représentation pondérée est-il concevable? Suivant quelles lignes? Peut-on concevoir une voie moyenne suivant laquelle les peuples de langue anglaise (approximativement un dixième de la population de la terre) ne s'approprieraient pas une majorité artificielle... et ne devien-

draient pas non plus sujets de groupes dont l'expérience en gouvernement représentatif est moindre?

Le problème national.

Si le nationalisme est, comme il l'est, le principal obstacle sur la route d'un Etat mondial, et si les Etats actuels sont, comme ils le sont, des foyers de passions nationalistes, les représentants d'un gouvernement supranational pourraient-ils être élus par les Etats nationaux d'aujourd'hui et siéger ensemble dans des assemblées et des conseils de titans et de nains comme des Russies ou des Nicaraguas? Cela paraîtrait contradictoire. Est-ce contradictoire? L'alternative est l'élection par des unités nouvellement définies (des régions). Cela pourrait paraître utopique. Est-ce utopique? Si l'alternative régionale était adoptée, comment se dessinerait la carte du monde?

Le problème économique.

Le capitalisme occidental a embarqué une certaine quantité de socialisme. Le communisme russe s'est incorporé une certaine quantité de capitalisme. Cependant l'abîme entre les deux systèmes est trop large pour admettre des ponts. Peut-on concevoir une constitution mondiale dont les lois permettraient aux deux systèmes contrastés de persister et d'évoluer sans interférence agressive de l'un envers l'autre? Si cette possibilité est une réalité, elle devrait être expliquée concrètement et par le détail.

Le problème idéologique.

Le langage de la démocratie est universel ; mais la pratique de la démocratie — que nous identifions d'habitude avec le système parlementaire — est restreinte à des zones relativement réduites. Peut-on concevoir une constitution mondiale dans laquelle le langage de la démocratie ne serait pas seulement un langage pour la forme, tandis que le gouvernement ne serait pas accablé de l'impossible fardeau d'introduire nos pratiques parlementaires — disons en Arabie séoudite ou à Haïti? Si cette possibilité existe elle devrait être rendue manifeste — et sans ambiguïté.

Le problème institutionnel.

La branche législative du gouvernement mondial devrait-elle être aussi prédominante qu'elle est supposée l'être dans les démocraties occidentales? Quoi qu'il en soit, la législature mondiale devrait-elle être unicamérale, bicamérale ou pluricamérale? Devrait-elle être basée sur des élections uninominales ou proportionnelles? La représentation syn-

dicale et corporative devrait-elle être inventée pour empêcher qu'un Etat mondial soit gouverné, derrière l'écran apparent du « Parlement de l'Homme » de Tennyson, par des groupes de pression mondiaux? Comment seraient répartis les impôts fédéraux? Comment seraient-ils perçus? Y aurait-il un ministère du plan? Et avec quels pouvoirs? Un district fédéral ou une zone fédérale? Où? Une monnaie fédérale? Un système fédéral standard de poids et mesures? Une langue fédérale officielle? Laquelle? Le pouvoir judiciaire serait-il investi de pouvoirs plus grands ou plus faibles que ceux qui sont investis dans la Cour suprême des Etats-Unis? L'exécutif devrait-il être plus fort ou plus faible qu'il ne l'est aux Etats-Unis? Si le pouvoir exécutif est donné à un comité, comment pouvons nous concevoir à l'avance qu'il aura unité et prestige? S'il est donné à une seule personne comment pouvons nous être approximativement sûrs que le président sera un chef, mais pas un despote ou un fantoche? voilà une liste rapide mais incomplète des questions institutionnelles.

Le problème ethico-politique.

En supposant que le monde dans son ensemble n'est pas intéressé sans réserve à nous fournir une police d'assurance contre la guerre nucléaire sans payer des primes adéquates, quelles primes sont exigées et quelles primes sont disponibles? En d'autres termes, quelle Déclaration des droits faudrait-il inclure dans une constitution mondiale? Et comment pourrait-on la faire appliquer? La Déclaration des droits devrait-elle être conçue comme une Charte de l'Atlantique, ou des « Quatre libertés » élargie ou restreinte? Des quatre libertés, la plus pressante pour nous est celle qui nous libère de la peur, la paix et la sécurité constituant nos objectifs immédiats, tandis que ce qui est essentiel, pour le monde extérieur, c'est d'être libéré du besoin en ensuite libéré de la honte, c'est à dire de l'infériorité de race ou de caste. Sans ces deux « libertés », la paix et la sécurité n'ont que peu de sens pour une majorité écrasante de l'humanité.

Nos pères fondateurs pouvaient laisser en suspens pour trois générations ou plus la question de l'infériorité raciale. Ils pensaient — correctement dans le cadre d'une société de petite dimension et en expansion — que la question économique pourrait être résolue de façon convenable par le libre jeu des initiatives concurrentes : d'où une Déclaration des droits qui est principalement politique.

Le cadre d'une société globale et de notre âge est extraordinairement différent. Une Déclaration des droits mondiale serait forcément dans une large mesure une Déclaration de franchises raciales et de droits économi-

ques avec, pour contrepartie, le devoir de s'abstenir de faire la guerre. La démocratie ne serait plus seulement un mécanisme pour protéger l'individu des abus de l'Etat, mais un tuteur qui ferait des plans pour instituer le bien-être par l'intervention active de l'Etat mondial.

Peut-on rédiger une telle Déclaration des droits? Peut-on la promulguer non seulement sans rogner les souverainetés nationales, mais encore sans réduire les libertés individuelles et nationales? Ne réduirait-elle pas l'auto-détermination en matière, disons, de tarifs et d'immigration?

C'est ici que se trouve le désaccord crucial entre les « maximalistes », qui visent à un Etat mondial de justice come fondation de la paix mondiale, et les « minimalistes », qui visent un monde de sécurité, ouvert par la suite à une justice progressive.

Le problème militaire.

En supposant qu'un niveau puisse être atteint où notre besoin de sécurité et l'exigence d'amélioration des autres (autrement appelée « justice ») peuvent se rencontrer, quels moyens techniques et légaux peuvent et doivent être conçus pour assurer le monopole et le contrôle des armes de destruction par l'Etat mondial? C'est le principal trait qui distingue les savants atomistes et les constitutionnalistes mondiaux. Les premiers et les hommes politiques... qui sont devenus leurs porte-parole, insistent sur le contrôle international des armes nucléaires préliminaire pour aller de l'anarchie actuelle des nations vers un Etat mondial supranational. Les constitutionnalistes mondiaux soutiennent que le contrôle atomique (subatomique et superatomique) est l'accomplissement de l'Etat mondial, le couronnement de son pouvoir, non pas sa préface ou la fissure qui y conduit.

Si un plan concret plausible d'un Etat mondial devenait accessible, on peut imaginer avec quelque optimisme que tous les « neutres » seraient favorables à son adoption. Ils... sont désarmés et presque tous très démunis de tout. Ils n'en représentent pas moins les quatre cinquièmes de l'humanité. Les principales difficultés se trouvent dans l'autre cinquième : plus exactement dans la Russie et l'Amérique, les deux géants souverains... Une maigre promesse, et bientôt abjurée, comme la Charte de l'Atlantique, n'est pas restée sans effet sur le cours des événements. On peut penser avec quelque optimisme qu'une meilleure promesse — sur laquelle on ne reviendrait pas — serait un instrument puissant pour la préservation et l'amélioration de la paix ou tout du moins pour l'établissement d'une Maison de l'Homme habitable quand l'ère des ruines

s'achèvera.

STRUCTURE D'UNE CONSTITUTION *

Une constitution, n'importe quelle constitution, c'est trois choses en une. C'est un manifeste ou une proclamation de principes. C'est un organisme politique. C'est un mécanisme juridique.

Dans la mesure où c'est un manifeste ou une proclamation de principes — un esprit autour duquel le corps s'organise — le projet préliminaire que nous soumettons aujourd'hui est fondé sur une croyance de base dont le credo en quatre points est :

- a) que la guerre doit et peut être mise hors la loi et que la paix peut et doit être mise en œuvre, universellement, et défendue;
- b) que le gouvernement mondial est la seule alternative à la destruction du monde,
- c) que le « gouvernement mondial est nécessaire, par conséquent il est possible »,

d) que le prix du gouvernement mondial et de la paix, c'est la justice.

La justice à son tour est une idée universelle et de tous les temps dont les apparences historiques et les impératifs sont déterminés de façon variable et progressive par les configurations variées des époques.

A notre époque et dans nos circonstances, l'apparence et les demandes de la justice ont deux aspects impératifs. L'un est l'aspect social et économique : à cet effet que toute déclaration des droits civiques et politiques (et des devoirs) de l'individu doit être complétée et rendue opérante par une déclaration adéquate des droits économiques (et des devoirs). L'autre aspect, également impératif, est l'aspect racial : à cet effet que toute discrimination de race doit être supprimée et que la race humaine civilisée, une seule race doit s'élever par un acte de volonté au-dessus et au-delà de toute discrimination tribale entre des peuples élus et des ilotes, des races supérieures et des sous-races.

Dans la mesure où le projet est un organisme, un système de loi constitutionnelle, ses organes et ses fonctions ont été dictées par une série de convictions sur les tendances et les nécessités de l'évolution historique dans la phase dont nous sommes les témoins et dont nous faisons l'expérience... On estime (et c'est une opinion reconnue pratiquement à

* *Common Cause*, 1, Mars 1984.

tous les niveaux de pensée politique et de planification aujourd'hui) que le soi-disant Etat-nation est par nature et par définition l'ennemi et l'antagoniste de l'Etat mondial... Si, par conséquent, une constitution mondiale s'avère également désirable et réalisable, elle doit essayer une voie moyenne qui comporte une survivance des Etats existants, dans un cadre d'autorité et d'initiatives locales, tout en leur enlevant les fonctions et les pouvoirs qui sont fondamentaux pour le gouvernement mondial et qui ne peuvent pas être confiés à des entités qui sont conduites par nature et par tradition à détruire, si elles en ont l'occasion, toute union mondiale, comme elles ont ruiné la Société des Nations et ont pratiquement ruiné les Nations Unies. Les auteurs du projet préliminaire ont pensé qu'une voie moyenne pouvait être proposée par l'établissement de neuf collèges électoraux régionaux...

Le second postulat qui paraît essentiel en ce qui concerne une constitution mondiale en tant qu'organisme se réfère à la démocratie, au système représentatif et à la position de l'exécutif par rapport à eux... Pour empêcher de tels dangers (le blocage parlementaire et l'usurpation du pouvoir par des *leaders*) l'exécutif devrait être responsable mais fort, ou pour mieux dire, il devrait être fort mais responsable, mais sujet dans l'exercice d'un pouvoir légitimement élargi, à des contrepoids et des freins dont la violation serait rendue extraordinairement difficile par un équilibre stable de la structure — électorale, législative, judiciaire, militaire — de l'Etat mondial... Il est évident que les clauses concernant les mécanismes juridiques et de procédure (les quotas de représentation, la dimension des majorités, le nombre et la durée de fonction des fonctionnaires, les vetos, les amendements, etc.) sont dans une constitution mondiale, dans n'importe quelle constitution, les plus ouvertes à la discussion et au débat, les plus susceptibles d'alternatives et de modification.

LES FONDEMENTS DE LA REPUBLIQUE MONDIALE *

Nous n'avons pas de communauté mondiale, donc nous ne pouvons pas avoir de gouvernement mondial.

Si cela était vrai, le problème du gouvernement mondial serait réglé

* Tiré de *Foundations of the World Republic*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1953.

une fois pour toutes. A l'heure actuelle le gouvernement mondial est impossible parce qu'il n'y a pas de communauté mondiale; mais si jamais une communauté mondiale apparaissait, toute formée, comme un produit fini, un gouvernement au sens ordinaire serait tout à fait inutile. Une fraternité d'hommes, une fraternité de justes et d'hommes libres n'aurait besoin ni de juge ni de shériff.

L'histoire, si on pose correctement la question, ne répond pas qu'un gouvernement, qu'un Etat surgit quand la communauté respective est toute formée. L'histoire dit qu'un gouvernement, un Etat répond à mi-chemin aux besoins d'une communauté qui grandit, il naît au stade critique où la communauté en devenir a besoin d'un modèle, du moule de la loi pour que sa maturation future prenne forme (p. 25).

* * *

Bien sûr, l'ère des nations est révolue, mais les nations vivent : contradiction verbale qui se trouve résolue dès que nous nous souvenons de processus d'évolution analogues d'autres organismes sociaux comme la famille ou la cité. L'âge des matriarcats ou des patriarcats a péri, mais la famille a persisté. La tuméfaction de l'Etat-cité, celle du pouvoir dans l'espace confiné que le citoyen souverain pouvait saisir tout entier par la vue et l'ouïe, a disparu, mais ce dépérissement n'a pas entraîné l'extinction de la cité dans sa fonction réduite de municipalité (p. 71).

* * *

« Les maximalistes (écrivait un critique) sont, je pense, sur un terrain solide quand ils argumentent que la plupart des habitants du monde n'accepteront aucune espèce de gouvernement mondial à moins qu'ils ne pensent qu'il fera avancer leurs idées de justice ; c'est aussi vrai pour les Indiens et les Chinois que pour les Russes et les Américains. Chaque groupe aimerait empêcher une certaine forme d'injustice — les Américains, la guerre et le totalitarisme ; les Russes, une liberté anti-sociale ; les Indiens et les Chinois, les préjugés raciaux et les inégalités de fortune. Chacun, même les Russes, est en faveur d'un monde unique, suivant ses propres termes, et chacun considère ses propres termes justes. »

Mais les Américains pensent-ils et disent-ils que la liberté antisociale et les préjugés de race sont justes? Les Russes enseignent-ils l'inégalité de fortune et la guerre? Les Indiens sont-ils en faveur du totalitarisme et les Chinois de la liberté anti-sociale? La vérité évidente c'est que chacune

de ces prétendues justices distinctes recouvre en partie les autres et s'y trouve intégrée : aucun conflit radical de doctrine n'a survécu au niveau gouvernemental à la catastrophe nazi-fasciste de 1945...

La perturbation qui naît de l'introduction du sentiment dans le concept antérieur nettement déterminé d'ajustement ne peut être rationalisée, sauf à travers la croyance que l'humanité est engagée dans une entreprise cosmique qui rend chaque personne individuelle infiniment précieuse et exige l'intégration de chaque individu dans la société globale, et la trans-substantiation de la société globale, de la congrégation mondiale dans chaque individu. Ainsi la destination qui est en nous, comme elle est dans un vol d'oiseaux migrateurs nous appelle à serrer les rangs et à nous épargner les uns les autres, mieux que cela, comme nous l'avons dit à « nous aimer les uns les autres. » (p. 250-252).

(Textes choisis et présentés par Joseph Preston Baratta)

ONT COLLABORE A CE NUMERO :

JOSEPH PRESTON BARATTA, Ph. D., Coordinateur du Bureau chez les Nations Unies de la World Association of World Federalists.

LUDO DIERICKX, membre du Sénat belge (groupe écologiste).

ALFONSO JOZZO, membre du Comité fédéral de L'Union européenne des fédéralistes, directeur du Bureau pour les Affaires internationales, Istituto Bancario San Paolo, Turin.

GIANFRANCO MARTINI, Secrétaire général de l'Association italienne du Conseil des Communes et des Régions d'Europe.

CARLO ERNESTO MERIANO, Secrétaire général du Conseil italien du Mouvement européen.

EDMOND ORBAN, professeur chez le Département de Sciences Politiques, Université de Montréal.

SERGIO PISTONE, membre du Bureau exécutif de l'Union européenne des fédéralistes, professeur d'Histoire de l'intégration européenne à l'Université de Turin.

FRANCO PRAUSSELLO, membre de la Direction nationale du Movimento federalista europeo, professeur d'Economie internationale à l'Université de Gênes.

FRANCESCO ROSSOLILLO, Vice-Président de l'Union européenne des fédéralistes.

Les textes de cette livraison du *Fédéraliste* ont été traduits par :

BERNADETTE FIORETTO (C. E. Meriano — F. Praussello), ANNA FIORINI (A. Jozzo — S. Pistone — F. Rossolillo), IVANA GRAZIANI (G. Martini), BERNARD LESFARGUES (éditorial), JOSEPH MONTCHAMPS (J. P. Baratta — G. A. Borgese).

QUELQUES ARTICLES PARUS DANS LES DERNIERS NUMÉROS :

ANNÉE 1984

EDITORIAUX

Vers un gouvernement mondial.
Les problèmes de la paix et le Parlement européen.

ESSAIS

Mario Albertini, Culture de la paix et culture de la guerre.
Lord Lothian, La souveraineté nationale et la paix.
Francesco Rossolillo, Le fédéralisme dans la société post-industrielle.

NOTES

De l'anglais comme langue universelle.
La naissance de Federal Union.
Identité territoriale et démocratie.

LES PROBLÈMES DE LA PAIX

La III Convention européenne pour le désarmement nucléaire.
Que signifie « éducation pour la paix » ?
Les avantages de la réduction de la dépense militaire.

L'ACTION FÉDÉRALISTE

Les jeunes et le fédéralisme.

LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

Albert Einstein.
Lionel Robbins.
Alexander Hamilton.

ANNÉE 1985

EDITORIAUX

L'Europe face aux défis de l'avenir.
Premières réflexions sur le plan Gorbatchev.

ESSAIS

Robert Triffin, Le SMM (Scandale Monétaire mondial) et le SME

(Système Monétaire européen).

Michel Albert, Le coût de la « non-Europe » et l'alternative européenne.
Wassily Leontief, Progrès technique et intégration européenne.
Altiero Spinelli, Le rôle constituant du Parlement européen.
Francesco Rossolillo, Pour un modèle nouveau de démocratie fédérale.

NOTES

L'Europe et le Comecon : vers une Ostpolitik européenne?

LES PROBLÈMES DE LA PAIX

Jonathan Schell et le problème de l'abolition des armes nucléaires.
Les propositions de dénucléarisation : une voie vers la paix?

LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

Immanuel Kant.

ANNÉE 1986

EDITORIAUX

Tchernobyl
Les voies vers la fédération mondiale.

ESSAIS

Mario Albertini, L'Europe au seuil de l'Union.
Guido Montani, L'économie mondiale et le mode de production scientifique.

NOTES

Kéinesianisme et Welfare à l'échelle internationale : à propos d'un plan mondial pour l'emploi et le développement.

LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

Lord Lothian.
Emery Reeves.

ANNÉE 1987

EDITORIAUX

Notre travail pour le fédéralisme.
Deux possibilités pour la défense européenne.

ESSAIS

Joseph Preston Baratta, Le Plan Baruch : un précédent pour le désarmement et le gouvernement fédéral du monde.

Francesco Rossolillo, Fédéralisme et comportements linguistiques.

Lucio Levi, Derniers développements de la théorie fédéraliste.

NOTES

L'Europe face au problème de l'énergie après Tchernobyl.

Vers l'unité mondiale des fédéralistes.

LES PROBLÈMES DE LA PAIX

Reykjavik.

LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

Clarence Streit.

Le fédéralisme africain.