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

XXIXe ANNEE, 1987, NUMERO 3

ISSN-0393-344X

LE FEDERALISTE

revue de politique

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

PUBLIE GRACE A LA FONDATION EUROPEENNE LUCIANO BOLIS

Directeur: Mario Albertini. Trois numéros par an. Abonnements: Communauté européenne 25 E.C.U. ou 175 F.F.; autres pays (par avion): 35 E.C.U. ou 35 dollars, ou 250 F.F. Edité par EDIF, via Porta Pertusi 6, 27100 Pavia, Italie. Rédaction en français: Presse Fédéraliste, 26 rue Sala, 69002 Lyon. Compte bancaire: B.C.C.M. Lyon 23-2310-06055 9.

XXIXe ANNEE, 1987, NUMERO 3

SOMMAIRE

La guerre du Golfe . . . . . p. 195

CLAUS SCHÖNDUBE, *Fédéralisme allemand contre unification européenne ?* . . . . . p. 198

GUIDO MONTANI, *Réflexions sur la raison d'Etat américaine et les relations Europe-Etats-Unis* . . . . . p. 214

NOTES

Le Congrès du Mouvement fédéraliste mondial (Lucio Levi) p. 225

Des insuffisances de l'Acte unique (Richard Corbett) . . . . p. 230

L'ACTION FEDERALISTE

Considérations préalables à une réflexion sur la stratégie des fédéralistes (Francesco Rossolillo) . . . . . p. 236

LE FEDERALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSEE

Luigi Einaudi (texte choisi et présenté par Giovanni Vigo) p. 249

Index du volume XXIX (1987) . . . . . p. 260

La guerre du Golfe

Les événements dramatiques qui se produisent dans le golfe Persique constituent une énième preuve — comme si on en avait besoin — de la totale impuissance de l'Europe. En même temps, ils fournissent un témoignage éloquent de l'incapacité croissante de l'équilibre bipolaire, né de la Seconde Guerre mondiale, de garantir un ordre international pacifique et compatible avec le progrès économique et civil du monde, en particulier de sa partie sous-développée. D'autre part, la logique objective de l'équilibre bipolaire est de s'autoperpétuer, en empêchant la naissance de nouveaux pôles autonomes de développement. Et c'est ce que font les Etats-Unis et l'Union soviétique — appuyés par leurs satellites respectifs — en fournissant à l'Iran et à l'Irak les instruments de l eur destruction réciproque. En encourageant les tensions dans la région qui va de la Méditerranée au Golfe, les superpuissances et leurs satellites empêchent la naissance d'une poussée vers l'intégration de la région moyen-orientale, à laquelle ils pourraient au contraire contribuer efficacement, en collaboration avec les pays directement intéressés, s'ils orientaient vers des projets communs de développement les immenses ressources qui sont détruites quotidiennement par la fourniture aux gouvernements impliqués des armes avec lesquelles des millions de vies humaines ont été jusqu'à maintenant sacrifiées.

Que l'on n'oublie pas que le développement lui-même du fondementalisme islamique, qui met sérieusement en danger la stabilité du monde musulman, est aussi un résultat de l'équilibre bipolaire, de sa décadence et de son actuel manque de solution de rechange. L'Iran n'a pas que l'aspect féodal que le gouvernement des ayatollah a mis en évidence. Dans un cadre mondial différent, avec un ordre économique équitable, il aurait en lui-même les potentialités pour devenir graduellement un pays moderne, laïc et évolué. Mais chaque fois qu'il y a eu choix, depuis l'époque de Mossadegh, le jeu de la politique internationale a jeté le pays sur la voie la plus mauvaise. Même après la chute du shah, l'Iran avait expérimenté diverses solutions laïques ; il ne s'est tourné définitivement vers la théocratie qu'après que les nombreux appels adressés à

l'Europe par ses gouvernants pour en recevoir de l'aide et de la solidarité furent fatalement tombés dans le vide. L'incitation au fanatisme et son exploitation ont donc été le dernier recours des forces qui ne voulaient pas le retour de la monarchie et des Américains afin de donner une base à l'indépendance du pays.

Espérer aujourd'hui que l'équilibre de la région puisse être rétabli par une épreuve de force militaire de la part des Américains et de certains de leurs alliés veut dire que l'on estime possible qu'un ordre international soit en mesure de résoudre les problèmes qu'il provoque lui-même. Ajoutons-y que, si la présence navale américaine dans le Golfe, pour inutile qu'elle soit, est la conséquence inévitable des responsabilités mondiales que les Etats-Unis — à défaut d'une solution de rechange — sont de toute façon contraints d'exercer, les expéditions anglaise, française et italienne témoignent seulement d'un anachronique sursaut d'orgueil national, quand elles ne sont pas le fruit d'une simple velléité ou de calculs internes de pouvoir.

Il est évident qu'une solution de ce problème, en un bref laps de temps, ne peut aujourd'hui dépendre que de la prise de conscience, de la part des Etats-Unis et de l'Union soviétique, de la nécessité d'une action convergente, s'exerçant tant sur l'Iran que sur l'Irak, sous l'égide des Nations Unies. Sans cet engagement des deux superpuissances, tout appel à l'ONU est destiné à tomber dans le vide et à servir d'alibi pour tranquilliser sa propre conscience. Et qu'une action conjointe USA-URSS puisse prendre corps dans un proche avenir, voilà qui est possible — à cause des énormes dangers que courent les deux superpuissances engagées dans le conflit — même si ce n'est pas facile, par suite de l'intrinsèque logique conflictuelle de l'équilibre bipolaire.

La bonne volonté de Gorbatchev est désormais indiscutable. Mais reste le fait que l'équilibre bipolaire — avec son corollaire, les blocs militaires — n'est assurément pas la base d'où il est pensable de partir pour faire progressivement des Nations Unies un organisme capable de mobiliser des énergies pour exercer une action efficace de pacification internationale et, par conséquent, l'embryon d'un gouvernement mondial. Pour que cela se produise, il *faut que prenne corps sur la scène internationale un nouvel acteur, structurellement intéressé à la paix et à la collaboration, qui soit en mesure de jouer le rôle de médiateur entre les deux superpuissances, de rompre la logique concurrentielle de l'équilibre bipolaire qui risque de mener le monde à la catastrophe, d'encourager avec une politique d'ouverture et de coopération de nouvelles tendances à l'intégration régionale et de s'engager efficacement dans le désarmement et la détente. Il faut surtout que ce nouvel acteur donne, avec sa*

naissance, l'exemple du dépassement de la souveraineté nationale. Il en naîtrait un nouveau schénario qui modifierai t de façon décisive les expectatives des hommes en les dirigeant vers l'idéal du gouvernement mondial. L'ONU tendrait de plus en plus à devenir le cadre juridique de cette nouvelle phase de l'équilibre international, dans laquelle la collaboration prévaudrait sur la compétition.

Ce nouvel acteur ne peut être que l'Europe. C'est désormais un devoir qui ne peut être différé, un devoir pour les classes politiques européennes de prendre conscience de la nécessité de consacrer au projet d'une Union démocratique des Etats de la Communauté les énergies qu'elles gaspillent dans l'inutile tentative de confirmer l'idée, à laquelle désormais personne plus ne croit, que les « moyennes puissances » de l'Europe occidentale ont encore un rôle à jouer dans la politique internationale autre que celui — cynique — de jeter, avec la fourniture des armes, de l'essence sur le feu des conflits comme celui du Golfe.

Le Fédéraliste

Fédéralisme allemand contre unification européenne ?

CLAUS SCHÖNDUBE

Hans Kelsen, le professeur de droit public et philosophe de droit autrichien bien connu, qui participa en 1920 à l'élaboration de la constitution de la République autrichienne, nous permet aujourd'hui encore de comprendre par ses définitions maints concepts et problèmes posés actuellement par l'unification européenne, même s'il les utilisa dans un contexte complète ment différent et dans une autre perspective. C'est ainsi qu'il récusa par exemple avec force l'adoption du mot « intégration » par la science politique, comme l'avait proposé le juriste allemand Rudolf Smend dans les années 20. Smend était parvenu dans ses travaux à la conviction que l'Etat ne peut pas être pris comme entité immuable, mais comme un ensemble de manifestations vitales, d'innovations et de perfectionnements permanents, à tel point que l'idée d'intégration devait être considérée comme l'élément fondamental de la vie des Etats (1). Kelsen répliqua avec force. Si Smend prétend, écrivit-il, que le processus d'intégration est une association unificatrice, ce n'est pas seulement un pléonasme (car toute unification est une association et toute association une unification), mais en plus cette constatation n'est pas originale, car tout Etat est — que l'on prenne seulement le mot allemand pour « intégration » — l'institution d'un lien, un pacte d'union entre des hommes. De toute façon on ne peut pas en dire moins à propos de l'Etat. Kelsen concluait en reprenant : « Seul le mot étranger masque la banalité parfaitement insignifiante de la phrase » (2).

On trouve également chez Kelsen l'appréhension d'un autre problème. Lorsqu'il réfléchissait en 1927, sur la forme constitutionnelle à donner à l'union de l'Autriche et de l'Allemagne, souhaitée alors, il publia un article dans la *Zeitschrift für öffentliches Recht* sur le problème de la création de « l'Etat fédéral à trois niveaux. » Kelsen en arriva à la conclusion que, dans l'hypothèse d'une annexion de l'Autriche à l'Etat allemand, le caractère fédéral de l'Autriche disparaîtrait ou serait pour le moins profondément modifié. Un Etat fédéral dans l'Etat fédéral signifie sur le plan de l'organisation technique une complication « sans issue » (3).

C'est justement dans cette phase de « complication sans issue » qu'est entré le processus d'unification européenne — c'est à dire d'intégration européenne — en Allemagne fédérale avec la ratification de l'Acte unique européen. Les *Länder*, dont les gouvernements composent le *Bundesrat*, c'est à dire la deuxième chambre du parlement allemand, ont fait valoir leurs réserves. Ils ont exigé du gouvernement fédéral une participation plus étroite aux résolutions arrêtées dans le cadre de la Communauté européenne et leur approbation préalable de même que leur participation à celles qui mettent en cause la compétence des *Länder*. Ils ont exigé par ailleurs une modification de l'article 24 de la Constitution qui réglemente le transfert du droit d'arrêter les décisions en dernier ressort à des institutions *où se trouvent des représentants de tous les deux niveaux de l'Etat* (4).

Le développement de la controverse.

Le problème de la participation des *Länder* à la construction de l'Europe unie n'est pas nouveau. Déjà lors de la création du Conseil de l'Europe, plus précisément lors de l'entrée de l'Allemagne fédérale un an plus tard, la question fut posée à maintes reprises de savoir si, au moins dans l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il n'était pas possible d'admettre des députés des *Länder*, c'est à dire des parlements régionaux. Des questions semblables furent débattues lors de la création de la CECA et de la signature des Traités de Rome. En raison de la perte de compétences des *Länder* au profit du gouvernement et du Parlement fédéraux (ce dont on reparlera plus loin) et du transfert de compétences nationales aux organes de la Communauté européenne ou de l'exercice de fait de compétences jusque là nationales par ces derniers, dus au développement de politiques communautaires qui relevaient jusque là des *Länder*, des débats, des discussions et de premiers accords sur la participation des *Länder* au processus de formation de la volonté politique de la Communauté furent continuellement à l'ordre du jour. Le *Ministerpräsident* de Hesse, Holger Börner, a résumé l'évolution du débat dans ses grandes lignes, lors de son discours inaugural comme président du *Bundesrat*. Le *Bundesrat* en tant qu'organe, ainsi que les *Länder*, ont reconnu de bonne heure les rapports qui existent entre la progression du processus d'unification européenne et le système fédératif d'Allemagne fédérale. Déjà lors de la ratification du Traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951, le *Ministerpräsident* du *Land Nordrhein Westfalen* de l'époque, Arnold, signalait le danger que cou-

raient les *Länder* d'être exclus de la participation aux décisions arrêtées au niveau européen et « d'être ramenés à de simples entités administratives. » Lors de l'approbation du traité de la CECA, c'était « la compétence fondamentale du *Bundesrat* en tant qu'organe législatif » qui était essentiellement touchée.

A l'époque, dans sa prise de position sur la proposition du gouvernement fédéral, le *Bundesrat* exigea que l'on garantisse, par une loi et avant la ratification, sa participation au processus de formation de la volonté politique des représentants allemands dans le cadre du plan Schuman. Cependant le souhait de voir garantis par la loi les droits de participation du *Bundesrat* et par là des *Länder* à la formation de la volonté politique du gouvernement fédéral n'aboutit finalement pas.

Ce n'est qu'en relation avec la ratification des Traités de Rome que fut obtenu que les droits de participation du *Bundesrat* soient ancrés dans la loi. A vrai dire la demande première du *Bundesrat*, d'après laquelle les instructions aux représentants de l'Allemagne fédérale au Conseil des Communautés ne pouvaient être transmises qu'après consultation préalable du *Bundesrat* ne fut pas satisfaite. Cependant l'article 2 de la loi de ratification du 27 juillet 1957 stipule que le gouvernement fédéral est tenu d'informer en permanence le *Bundestag* et le *Bundesrat* des élaborations en cours au sein du Conseil des Communautés.

Pour autant qu'une résolution du Conseil rende nécessaire la promulgation de lois intra-allemandes ou bien que du droit valable immédiatement en Allemagne Fédérale soit édicté, l'information doit en être donnée avant que le Conseil n'arrête la résolution. Pour des raisons d'organisation le *Bundesrat* décida alors cette même année 1957 la mise en place d'une commission extraordinaire « Marché commun et zone de libre échange », transformée plus tard en commission des « Questions des commmunautés européennes. »

Le *Bundesrat* a engagé toutes ses forces dans la tâche d'influencer les consultations de Bruxelles par des prises de position exhaustives. Depuis 1957 il a traité environ 9400 projets de loi d'initiative communautaire. C'est dire de quel poids pèse déjà la Communauté.

Mais par delà le *Bundesrat*, les *Länder* ont entrepris des efforts pour être intégrés de façon appropriée dans le processus de la formation de la volonté politique européenne : par la création de postes d'observateurs des *Länder* auprès des Communautés européennes, grâce à l'accord conclu en 1979 entre le Chancelier fédéral et le Président de la Conférence des Présidents des Conseils des *Länder* pour la participation de ces derniers au débat sur certains projets de la CEE.

Les observateurs des *Länder* sont tenus de communiquer à ces derniers suffisamment tôt les informations pour leur permettre de prendre position vis à vis des décisions que la CEE est en train d'élaborer.

L'accord de 1979 ménage aux *Länder* la possibilité de faire valoir devant le gouvernement fédéral leur point de vue de façon circonstanciée et exhaustive, chaque fois que des projets de la CEE mettent en jeu, en totalité ou en partie, la compétence législative exclusive des *Länder*. Il incombe à la Fédération la tâche de parvenir à une entente avec les *Länder* et de faire prendre en compte leur point de vue, voire de l'imposer, dans la mesure du possible, au cours des négociations (5).

Le problème de l'amoindrissement des compétences des *Länder* et du développement de la politique communautaire a pris de plus en plus d'importance ces dernières années, tout particulièrement en raison du développement de la politique régionale et sociale, de même que de celle de l'environnement et de la politique de concurrence, où le droit des *Länder* à prendre des mesures d'incitation économique et de politique sociale a été fortement concurrencé par les décrets de la CEE. L'administration des *Länder* s'est vue de plus en plus confrontée à des décrets de la CEE, qu'elle devait mettre en application, sans que les *Länder* puissent intervenir sur leur élaboration et leur développement. C'est pourquoi on a vu se former ces dernières années un défilé des régions à Bruxelles, tout d'abord sous la forme de visites de hauts fonctionnaires et de ministres des *Länder*, qui aboutit finalement à ce que tous les *Länder* ouvrent à Bruxelles des bureaux d'information, plus précisément de contacts, pour y être directement représentés (6).

Mais le problème surgit dans toute son acuité au centre du débat du *Bundesrat* à propos du projet de Traité du Parlement européen sur la création de l'Union européenne et sur l'Acte unique européen.

Le 31 janvier 1986, le *Bundesrat* arrêta sa résolution en réponse à celle du Parlement européen sur le projet de Traité pour la constitution de l'Union européenne ; il y réaffirmait le principe de l'unification de l'Europe comme « la mission historique des peuples européens » (7) et confirmait l'objectif de l'Union européenne. Dans la partie de la résolution consacrée aux principes, le *Bundesrat* saluait l'initiative du Parlement, regrettait la stagnation de la Communauté et réclamait avec insistance une réforme des procédures de décision. Il exigeait dans la même résolution une structure fédérale pour l'Union européenne, reconnaissait la possibilité d'une « intégration à deux vitesses », et soutenait la position de principe du Parlement européen qui réclame une réforme des organes de la Communauté. Il est dit plus loin dans la résolution : « A ce propos doit être ménagé au Parlement européen le droit de participer à part égale à l'élaboration de la législation. Les décisions du conseil doivent en rè-

gle générale être prises à la majorité » (8). Ainsi, tandis que par rapport aux principes le *Bundesrat* conforte largement la demande du Parlement européen et considère le projet de Traité comme base valable pour la poursuite de la discussion, il exprime cependant de fortes réserves à l'égard du transfert de compétences à l'Union européenne rendu possible par le projet du Parlement. Sur cette question le *Bundesrat* s'exprime, comme suit, dans la résolution adoptée à l'unanimité (c'est à dire aussi avec les voix des *Länder* CDU, parti du gouvernement) : « L'Union européenne doit avoir une structure fédérale. Elle doit garantir la position constitutionnelle des *Länder* d'Allemagne fédérale, de même que la diversité traditionnelle et les droits des régions comme composante garantie d'un ordre étatique européen. Le droit des communes à s'administrer elles-mêmes doit être respecté. Les instances centrales de décision ne doivent recevoir des compétences que pour des secteurs dont le transfert au niveau européen est absolument indispensable à la réalisation de l'Union politique, et pour des problèmes qui ne peuvent être réglés de façon cohérente et efficace qu'au niveau de la Communauté, ou encore de l'Union. Par ailleurs les Etats membres et leurs régions doivent rester compétents pour les affaires qui les concernent d'après le principe de subsidiarité. Les compétences de l'Union européenne et des Etats membres, ou encore de leurs régions, doivent être délimitées sans équivoque.

Il faut tenir compte de la structure fédérale de certains Etats membres, et il faut surtout que la sphère fondamentale de pouvoir étatique souverain, attribuée aux *Länder* de l'Allemagne fédérale leur soit conservée avec des compétences clairement définies. Il doit leur être par ailleurs accordé un large droit de participation aux décisions de l'Union conformément à leur importance à l'intérieur de la structure d'Etat de l'Allemagne fédérale » (9).

Dans la partie spéciale de la résolution le *Bundesrat* émet de vives critiques au projet du Parlement européen. Il dénonce notamment la sphère de compétence de l'Union, qui à son avis accuse une forte tendance au centralisme et qui permet de retirer aux Etats membres des compétences dans presque tous les domaines. Dans la mesure où le projet de Traité formule en fait des compétences pour l'Union dans presque tous les domaines (au moins dans les titres), les *Länder* redoutent l'amoindrissement de leur garantie d'existence constitutionnelle, telle qu'elle est définie au paragraphe 3 de l'article 79 de la « Loi fondamentale » (10).

C'est surtout dans les secteurs de la formation, de la science et de la recherche que les *Länder* craignent pour leurs compétences, de même que dans ceux de la politique sociale, de la santé et de la protection des consommateurs. « Sous l'angle de la subsidiarité, conclut la résolution, il n'est pas acceptable de porter au niveau de l'Union européenne des tâches qui en Allemagne fédérale ne relèvent même pas de la Fédération » (11).

Le *Bundesrat* relève que, d'après le projet du Parlement européen, les organes de l'Union sont précisément invités à épuiser les possibilités de leur droit législatif et à élargir de plus en plus leur champ de compétences. D'autres réserves sont émises en ce qui concerne la compétence administrative, les finances (pour lesquelles il n'y a pas de limites vers le haut) et les critères de délimitation des compétences. Enfin le *Bundesrat* critique le rapport inégal entre le nombre des électeurs et des élus prévu par les lois électorales des différents Etats pour le Parlement européen, ce qui remet en cause le principe de l'égalité des voix.

Les réserves émises ici sont ensuite concrétisées dans la prise de position sur l'Acte unique européen, que le *Bundesrat* a arrêtée le 16 mai 1986. Ici aussi il salue cet Acte « comme une avancée adaptée sur la voie du développement progressif de la Communauté européenne vers une Union économique et monétaire et, à plus long terme, vers la création d'une Union européenne » (12). Il voit cependant dans cet Acte une nouvelle ingérence dans la structure de l'Allemagne fédérale, qui se manifeste aux dépens des *Länder*, « étant donné que de la sorte on intervient dans leurs sphères de souveraineté et dans leur pouvoir de participer à l'activité législative fédérale, laquelle est garantie par la Loi fondamentale. Jusqu'à présent aucun mécanisme efficace de compensation n'a été trouvé à l'intérieur de l'Etat. C'est pourquoi le *Bundesrat* estime urgent et nécessaire que soient améliorées ses possibilités de participation, à l'intérieur de la structure de l'Allemagne fédérale, au processus de formation des décisions de la Communauté européenne » (13).

C'est pourquoi le *Bundesrat* proposa l'adoption d'un article 1a dans la loi réglementant la procédure d'approbation, dont voici la teneur :

1) Le gouvernement fédéral informe le *Bundesrat*, sous réserve de l'article 2 de la loi de ratification des Traités du 25 mars 1957 relatifs à la création de la Communauté économique européenne et de celle de la Communauté européenne de l'Energie atomique du 27 juillet 1957, de façon exhaustive et suffisamment tôt de tous les projets dans le cadre de la Communauté européenne, qui pourraient relever de l'intérêt des *Länder*.

2) Le gouvernement fédéral est tenu de demander l'avis du *Bundesrat* avant d'approuver des résolutions des Communautés européennes, sur des projets de la CEE, qui tombent, en totalité ou en partie, dans le champ de compétence législative exclusif des *Länder* ou qui concernent leurs intérêts essentiels.

3) Le gouvernement fédéral est tenu de prendre en compte cette prise de position lors des négociations. Pour des projets qui tombent, en totalité ou en partie, dans le champ de compétence législative exclusif des *Länder*, le gouvernement fédéral ne peut en déroger que pour des raisons contraignantes de politique extérieure et européenne. Dans les autres cas il doit tenir compte dans son appréciation des intérêts des *Länder*, représentés par le *Bundesrat*.

4) Dans le cas où le gouvernement fédéral déroge à la prise de position du *Bundesrat*, il est tenu de lui communiquer les raisons qui ont déterminé sa position.

5) Si l'avis du *Bundesrat* doit être requis, les représentants des *Länder* peuvent demander, sous réserve de la réglementation en vigueur, de participer aux négociations dans les instances de consultation de la Commission et du Conseil.

6) Les détails de la procédure d'information et de participation sont réglés par accord entre la Fédération et les *Länder* (14).

Par ailleurs le *Bundesrat* exige que la participation future des *Länder* à la formation des décisions à l'intérieur de l'Etat ne soit pas arrêtée par la seule loi de ratification de l'Acte unique européen, mais, à l'avenir, dans la Constitution également, par modification de l'article 24 de la « Loi fondamentale », qui stipule que le transfert de pouvoirs souverains ne peut se faire sans l'approbation du *Bundesrat*, du moins quand il s'agit des droits souverains des *Länder*.

Plus loin dans le texte de la prise de position, le *Bundesrat* aborde des points particuliers de l'Acte, sur lesquels il émet une série de réserves. Il exprime des réserves essentiellement sur le transfert de pouvoirs d'exécution à la Commission (art. 10 de l'Acte), en ce qui concerne le régime des professions (art. 16, parag. 2), les hautes normes de protection en Allemagne fédérale (art. 18), les mesures pour le développement économique (art.23), la politique de recherche et de formation (art.24), la politique de l'environnement (art 25). Dans tous ces domaines le *Bundesrat* renvoie aux droits originels des *Länder*, qui ne peuvent être réduits qu'avec leur approbation et dans des cas nettement limités, où existe un véritable besoin d'action au niveau européen. Au total le *Bundesrat* exige que la politique communautaire soit orientée plus fortement sur des principes fédéraux et que soit réalisé le principe de subsidiarité.

Il fallut toutefois attendre le 12 novembre 1986 pour que le gouvernement fédéral formule ses contre-propositions à la prise de position du *Bundesrat*, de telle sorte que tout le processus de ratification de l'Acte dut être brusquement accéléré vers la fin de 1986. Entre temps, l'année entière fut occupée par un débat politique et juridique soutenu à propos du

système fédératif en Allemagne fédérale et de son amoindrissement. Des réunions de spécialistes furent organisées et de hauts fonctionnaires des *Länder*, mais aussi des députés européens et des professeurs de droit public prirent la plume, pour justifier leurs positions respectives avant tout sur le plan juridique. Le doyen des politologues allemands lui-même, Theodor Eschenburg prit la plume, pour analyser et évaluer ce conflit constitutionnel dans l'hebdomadaire de renom *Die Zeit* (15).

Dans la prise de position du gouvernement fédéral, celui-ci rappelle d'abord quelques principes de son action politique, ce en quoi il s'engage vis-à-vis des *Länder* à respecter les principes fédéraux, à veiller à ce qu'aucune nouvelle bureaucratie ne soit créée, à ce que soient pris en compte les résultats du processus d'élaboration des décisions à l'intérieur de l'Etat, à veiller à ce que le niveau de protection en Allemagne fédérale ne soit pas rabaissé par des réglementations de la Communauté européenne. Il confirme aussi que les droits de participation des *Länder* ne seront pas amoindris et que les mesures d'incitation économique régionale, la politique de la culture, de la recherche et de l'environnement resteront la tâche des *Länder* et que de nouvelles compétences ne seront éventuellement créées, que pour compléter et harmoniser des initiatives nationales.

Le gouvernement fédéral exprime son scepticisme sur la modification de l'article 24 de la « Loi fondamentale » (ce qui nécessite, à son avis, un examen approfondi) et surtout sur les éléments de l'article 1a en question, qui concerne la capacité même d'action du gouvernement fédéral en matière de politique extérieure. Cette prérogative, établit-il, doit être maintenue : « Le gouvernement fédéral ne peut être soumis aux directives d'un autre organe fédéral dans l'exercice de sa compétence en matière de politique étrangère » (16).

Dans l'ensemble le gouvernement fédéral s'est déclaré d'accord avec un nouvel article 1a, avec toutefois quelques amendements importants. C'est ainsi qu'il se déclare disposé à élargir la représentation permanente de Bruxelles à d'autres fonctionnaires des *Länder*, pour améliorer l'information de ces derniers. Pour autant que des résolutions communautaires tombent, en totalité ou en partie, dans le champ de compétence des *Länder*, il s'engage à leur donner largement l'occasion de prendre position et se déclare disposé à prendre en considération cette prise de position. L'amendement décisif se trouve aux paragraphes 3 et 5 de la proposition des *Länder*. La prise de position du gouvernement fédéral est la suivante : « Le gouvernement fédéral prend en compte l'avis des *Länder* lors des négociations. Pour autant qu'une prise de position concerne les *matières exclusives de la législation des Länder*, le gouvernement fédéral ne

peut en déroger *qu'en considération de motifs ineluctables de politique extérieure et européenne.* Par ailleurs il prend en compte dans son évaluation les intérêts des *Länder* présentés par le *Bundesrat.* « S'il est donné au *Bundesrat* l'occasion de prendre position, sous réserve des réglementations en vigueur, il convient, sur demande, de faire participer des représentants des *Länder aux négociations dans les organes consultatifs de la Commission et du Conseil, dans la limite des possibilités du gouvernement fédéral.* »

En outre le gouvernement fédéral s'engage à présenter rapidement un projet d'accord pour l'information des *Länder.*

Avec ces amendements, qui ont trouvé leur place dans le nouvel article 1a, le *Bundestag* vota le 4 décembre 1986 à l'unanimité moins 6 voix (celles des Verts), et le *Bundesrat* le 19 décembre 1986 à l'unanimité, la loi de ratification de l'Acte unique européen, ce par quoi le délai fixé pour la ratification était respecté de justesse.

Causes immédiates et motifs profonds de la controverse.

Avec la ratification de l'Acte unique par les deux chambres du Parlement allemand, la controverse était réglée dans un premier temps. Mais on peut être sûr qu'elle resurgira bientôt, surtout quand il s'agira d'exécuter les décrets de l'Acte. Car avec le compromis passé entre le gouvernement fédéral et les représentants des *Länder* au *Bundesrat*, les causes de la controverse ne sont pas éliminées, tout au plus sont-elles reportées. C'est pourquoi il convient de s'interroger sur ces causes.

L'une des raisons les plus importantes est la perte croissante d'autonomie des *Länder* depuis la création de la République fédérale, en raison de l'interdépendance croissante dans les secteurs technique, économique et politique et par le transfert de fonctions de souveraineté à des institutions internationales. Depuis l'entrée en vigueur de la « Loi fondamentale » (la constitution d'Allemagne fédérale) jusqu'en 1984, celle-ci a été modifiée 35 fois et ces modifications se sont développées à sens unique au profit de la Fédération. Les parlements régionaux ont perdu presque totalement leur rôle de législateur, ce qui renforça certes le *Bundesrat*, qui est par ailleurs un organe de la Fédération. Là où autrefois les *Länder* prononçaient leur propre droit, il y a aujourd'hui dans la plupart des cas une loi cadre fédérale, et même sur le plan des finances, la Fédération a aujourd'hui une position beaucoup plus forte, d'autant plus que les *Länder* n'ont pas opposé de grande résistance à la Fédération, quand il s'agissait d'exécuter des tâches financièrement lourdes. Depuis de nombreuses années on débat en fait de projets de réforme, qui prévoient la participation des *Länder* aux modifications de la Constitution, mais ils se heurtent à l'âpre résistance du *Bundestag*, qui ne veut rien céder de ses droits de plus en plus restreints (en partie aussi pour les mêmes raisons d'interdépendance).

Un exemple qui illustre bien ce processus est la situation actuelle et la discussion autour de la radio et de la télévision en Allemagne fédérale. Parmi les droits les plus importants des *Länder* compte (à côté de l'administration, car presque toutes les autorités de tutelle, qui exécutent les lois fédérales, sont des autorités régionales) la souveraineté dans le domaine de la culture et par là des médias. Mais au siècle des satellites cette « souveraineté » est bafouée et dépassée souverainement par les satellites qui émettent directement. Aucune loi sur les médias régionaux n'empêchera que de chaque point de la terre soit émises à destination de chaque point de la terre des émissions de télévision via satellite. C'est aussi l'une des raisons qui attire les *Länder* à Bruxelles, car ils reconnaissent que seule Bruxelles, c'est à dire l'Europe en tant qu'entité, peut définir une ligne directrice générale, qui pourrait au moins garantir une partie de la souveraineté des *Länder* dans le domaine de la culture. On pourrait citer une foule d'autres exemples, comme la protection de l'environnement, qui est jusqu'à maintenant également une tâche exhaustive des *Länder.*

Une autre raison importante est le manque d'information des *Länder* sur ce qui se passe à Bruxelles. La législation dans la Fédération, à laquelle les *Länder* sont associés par l'intermédiaire du *Bundesrat*, est pratiquement l'affaire de tous en raison de l'interdépendance politique et publique (presse, partis, associations, syndicats) et discutée publiquement. Il n'en est pas de même pour la législation de la Communauté européenne. Les administrations des *Länder* doivent appliquer des décrets à l'élaboration desquels elles n'ont pas participé, qui ne sont que très rarement l'objet de discussions publiques et qui sont le fruit d'un processus de décision supranational mûri dans de nombreuses langues et conclu sans la présence de l'opinion publique puisque le Conseil des ministres, en tant que législateur, arrête ses décisions au cours de séances qui ne sont pas publiques. Le souhait d'être présent aux décisions prises à Bruxelles, comme les *Länder* le sont à Bonn, répond simplement aussi au souhait d'une meilleure information et d'une participation plus étroite (17).

A cela s'ajoute la forme spécifique d'intégration choisie. Parce que l'on a tenté d'unifier l'Europe par la méthode de l'intégration économique — en laissant tout d'abord largement à l'écart les domaines centraux de la politique extérieure, de la monnaie et de la sécurité — (18), il y a eu naturellement à Bruxelles des tentatives d'intégration, de réglementation

et d'harmonisation là aussi où, en fait, il n'y avait nul besoin de le faire. Pour réglementer la bouteille européenne, le pain européen, les temps de passage de la publicité à la télévision, le taux de sucre dans le vin, d'hydrates de carbone dans la saucisse, il peut y avoir des raisons, mais cela ne nécessite pas de réglementation européenne contraignante. Le fédéralisme signifie aussi la liberté des Etats membres. Vouloir tout uniformiser signifie en fait éliminer les formes d'expression spécifiques et multiples de l'Europe. Cela vaut naturellement surtout pour la culture, l'école et l'éducation qui sont une tâche principale restant de la compétence des *Länder* (tâche dans laquelle cependant les nouveaux ministères fédéraux pour la recherche et la technologie, pour l'éducation et les sciences ont fait de profondes brèches), de telle sorte que l'on comprend que les *Länder* aient opposé des résistances aux projets de la Commission et du Parlement européens, qui s'ingèrent dans ce domaine et à la conception desquels ils ne sont pas associés, mais qui doivent à long terme amputer les compétences des *Länder* et par là aussi leurs finances (19).

Dans le secteur des mesures d'initiative économique aussi, un point central du travail des *Länder* (déjà pour des raisons de concurrence — dont on peut se réjouir — entre les *Länder*), ils se voient de plus en plus gênés par les décrets de la Communauté européenne réglementant la concurrence.

Ce ne sont naturellement pas seulement des raisons pratiques, qui ont provoqué cette controverse, mais aussi des raisons politiques et personnelles. Le *Bundesrat* en tant qu'organe fédéral est composé des gouvernements des *Länder* et ceux-ci à leur tour par des hommes de partis. Une majorité différente au *Bundesrat* et à Bonn incite à utiliser le *Bundesrat* aussi comme forum de combat politique — ce qui s'est déjà produit (20) —, mais il y a aussi au *Bundesrat* des controverses internes aux partis politiques — basées sur des problèmes de personnes — contre le gouvernement, et ce fut justement le cas lors de la controverse à propos de l'Acte unique européen.

La Bavière s'est toujours affirmée comme le plus fédéraliste des *Länder* (21) et son actuel et ambitieux ministre-président, Franz Joseph Strauss CSU, qui en tant que tel n'appartient pas à l'exécutif fédéral, n'a pas épargné ces dernières années ses critiques à l'égard du gouvernement d'Helmut Kohl, CDU, et surtout de son ministre des affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, FDP.

Ces dernières années Strauss a été l'un des acteurs principaux de ce que l'on a désigné entre temps par le terme de « politique extérieure parallèle » des *Länder* (22). Franz Joseph Strauss, lors de ses nombreux voyages à l'étranger, a pratiqué activement une politique extérieure, qui

ne s'est pas écartée que dans les nuances de celle de Bonn (23). Aussi n'est-il pas étonnant que ce soit surtout le gouvernement bavarois qui se soit posé en porte parole de l'opposition au *Bundesrat*. Les *Länder* SPD le rejoignirent, ce qui conduisit à ce que les *Länder* CDU se retrouvent en minorité et soient obligés de suivre, bon gré mal gré. Que l'on explique tout le litige par souci du fédéralisme relève de la pratique politicienne de notre démocratie (24). Naturellement d'autres raisons ont provoqué le déclenchement de cette controverse — par exemple le renforcement du sentiment national en Allemagne fédérale peut avoir joué un rôle — mais les raisons présentées ici sont certainement plus importantes.

Fédéralisme dans le fédéralisme : une complication sans issue ?

Quels enseignements tirer de ces controverses ? Pour ceux qui n'acceptent ni juridiquement, ni moralement, ni de fait le dogme de la souveraineté nationale absolue comme base du futur ordre mondial — mais surtout de l'ordre européen en train de naître — cette controverse n'est pas éloignée du nationalisme des Etats nationaux, ici articulé seulement au niveau des régions ou des *Länder*. Celui qui n'a qu'une expérience théorique du fédéralisme, qui n'a jamais « vécu » un Etat à pratique fédérale au vrai sens du terme, peut trouver ce litige assez incompréhensible. Le fédéralisme — demandera-t'on — n'est-il pas un principe dynamique, qui garantit la liberté des membres par la solidarité de l'ensemble ? Et n'est-il pas logique que l'on en arrive à des transferts de compétences, lorsque les membres ne se montrent plus capables de résoudre des problèmes, parce qu'ils ont pris un caractère transnational ? C'est justement ce qui distingue le principe fédéraliste, à savoir qu'il peut répondre de façon plus rapide et plus dynamique aux défis, qu'une structure d'Etat centraliste.

Aussi juste que cette remarque puisse-t-elle être en théorie, il y a aussi dans l'Etat fédéral des normes constitutionnelles qui étaient appropriées au moment de leur établissement, mais qui doivent être adaptées avec le temps. Ici un Etat ne se comporte pas autrement en règle générale que d'autres — indépendamment de son organisation interne — ou même que des individus, il se défend contre la perte de droits de souveraineté et de pouvoir en tant que possibilité d'action, même s'il ne peut plus les exercer complètement.

Déjà Herbert Spencer décrit ce phénomène lorsqu'il constate que l'organisation de l'Etat devient par le fait même qu'elle se perfectionne un obstacle à sa réorganisation. Les éléments de la construction — une fois développés — opposent une résistance à tout changement. Sa propre

conservation est continuellement l'objectif supérieur de chaque partie comme de l'ensemble, et c'est pourquoi les parties une fois constituées cherchent à se maintenir, qu'elles soient encore ou non d'utilité. Bien qu'une organisation soit nécessaire pour rendre possible une coopération et promouvoir par là le progrès social, l'organisation existante est cependant un empêchement au progrès futur, étant donné que celui-ci nécessite une réorganisation à laquelle s'oppose l'organisation existante, et que l'organisation existante anticipe les moyens nécessaires au progrès.

Mais à l'inverse est compréhensible aussi la même résistance du gouvernement fédéral, qui n'est prêt en aucun cas à laisser limiter, ne serait-ce que d'un iota, sa capacité d'action dans le domaine de la politique étrangère par une intervention directe des *Länder*, d'autant plus que c'est surtout le niveau fédéral qui perd ses compétences avec l'unification de l'Europe. Dans le domaine de législation exclusive de la Fédération des brèches profondes sont déjà ouvertes — malgré toute l'imperfection de la Communauté européenne — et avec les progrès du processus d'unification d'autres pertes de compétence se produiront (25). Ainsi s'explique l'hésitation du gouvernement fédéral à faire participer pleinement à Bruxelles une troisième institution — le Parlement européen par exemple — au processus d'élaboration des lois, mais aussi à faire participer directement à Bonn les *Länder* à l'élaboration de la politique communautaire. D'après la « Loi fondamentale » — et c'est à elle que se réfère le gouvernement fédéral — les relations avec les Etats étrangers sont de la compétence de Bonn (26).

Mais — objectera-t'on avec raison — les relations entre Etats membres de la Communauté ne sont plus des relations classiques entre Etats étrangers, elles prennent au contraire — pour éviter toute expression juridique erronée — le caractère de relations de politique intérieure. Dans la Communauté européenne il y a un système de gouvernement communautaire, un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif, une cour de justice et un Parlement européen élu, même si les compétences ne sont pas partagées au sens du système fédéral classique. Dans un tel système il est tout à fait concevable qu'il existe aussi des relations directes entre la Communauté et les Etats (*Länder*) d'un Etat fédéral faisant partie de la communauté, dans les domaines où ces Etats membres ont des compétences, sans que se produise par là « une complication sans issue. »

Les *Länder* allemands seraient tout à fait à même d'appliquer directement sur leur territoire bien des lois communautaires, même sans intervention de Bonn. Il y a bien aussi en Allemagne fédérale une autonomie administrative des communes et il y a des contacts directs — pour l'organisation du trafic, par exemple — entre les grandes villes (en tant que

partie d'un *Land*) et le ministère des transports à Bonn. Il faut souligner à ce propos que le principe fédéral de subsidiarité stipule que les affaires du gouvernement doivent être conduites aussi près que possible du citoyen. Même si l'évolution actuelle semble encore peu se prêter à la réalisation d'une Europe des régions, du moment que l'Etat national est devenu à la fois trop grand et trop petit pour résoudre efficacement les problèmes de notre temps, il semble opportun, lors de la révision du projet de Traité du Parlement européen, après présentation des prises de position des parlements nationaux, de compléter le passage du préambule du projet de Traité, qui concerne la participation des collectivités locales et régionales (27).

La résistance des *Länder* à un amoindrissement de leurs compétences n'est en tout cas pas à considérer du point de vue fédéraliste, comme une tentative d'empêcher la contruction de l'Europe ; elle doit être comprise au contraire comme la résistance de la plus petite unité, qui se défend devant le risque de tomber au rang de simple entité administrative, dans des domaines où l'autonomie fédérale est praticable. Le fédéralisme n'est pas et ne doit pas être une voie à sens unique. Une structure politique de l'Europe, qui amoindrit l'autonomie de ses membres sans nécessité absolue, serait une structure qui provoquerait une résistance exaspérée de nombreux peuples européens et qui buterait pour le moins sur le désintérêt.

C'est justement ce danger que court la CEE aujourd'hui par manque de démocratie, de transparence et d'une structure fédérale qui la rapproche des citoyens.

NOTES

(1) Rudolf Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1955, p.136 et suivantes.

(2) Hans Kelsen, *Der Staat als Integration*, Vienne, 1920, p.46.

(3) Hans Kelsen in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1927, p.329.

(4) L'article 24 est conçu en ces termes : 1) La Fédération peut transférer par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales. 2) Pour sauvegarder la paix, la Fédération peut adhérer à un système de sécurité mutuelle collective ; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté amenant et garantissant un ordre pacifique et durable en Europe et entre les peuples du monde. 3) Pour régler les litiges entre Etats, la Fédération accédera à des conventions sur un arbitrage international général, de portée universelle, et obligatoire. Le *Bundesrat* souhaite participer aux transferts de souveraineté.

(5) Publié dans *Das Parlament*, Bonn, n°46/47 du15/22 novembre 1986, p.1 et suivan-

tes.

(6) A la fin de 1987 les 11 *Länder* allemands étaient représentés auprès de la CEE par des chargés de mission avec rang de cabinet qui pouvaient disposer de bureaux de contact à Bruxelles.

(7) Résolution du *Bundesrat* du 31/1/1986, imprimé 31/86.

(8) *Ibidem*, p.3

(9) *Ibidem*, p.2 et 3.

(10) L'article 79, parag.3, est libellé de la façon suivante : « Est inadmissible un amendement de la présente Loi fondamentale qui affecte la division de la Fédération en *Länder*, le principe de la participation des *Länder* à la législation ou les principes énoncés aux articles 1 à 20. »

(11) *Ibidem*, p.7

(12) Résolution du *Bundesrat* du 16 mai 1986, imprimé 150/86, p.1.

(13) *Ibidem*, p.1.

(14) *Ibidem*, p.3 et suivantes.

(15) Theodor Eschenburg, « Bundesstaat im Staatenbund-Bahnt sich ein Verfassungskonflikt an », dans *Die Zeit*, Hambourg, n°44 du 24/10/86, p.13. Le procès verbal d'une séance particulièrement instructive des 20/21 juin 1986 à Stuttgart sur ce problème a été entre temps publié sous forme de livre : Rudolf Herbek et Uwe Thaysen (éditeurs), *Die Deutschen Länder und die Europäische Gemeinschaft*, Baden-Baden 1986, 294 p.

(16) Résolution du gouvernement fédéral du 12 novembre 1986, *Deutscher Bundesstag*, Telefax n° 0228-9090, Lfd. n° 506 du 13/11/86.

(17) Le manque d'information sur le processus d'intégration est un phénomène important mais complexe, qui concerne tous et qui est aussi à imputer en partie aux organes européens, qui n'ont pas su jusqu'à maintenant pratiquer une politique d'information suffisante.

(18) Si par l'Acte unique européen ce problème a reçu une première formulation, il reste cependant, que, dans ce domaine, il est procédé d'après la méthode intergouvernementale, c'est à dire qu'il n'y a pas de compétence communautaire originelle.

(19) Ainsi s'explique par exemple la résistance du *Bundesrat* au programme « Erasme » (échange d'étudiants) de la Commission de la CEE. (Voir *Das Parlament*, n° 29/30 du 19/26/7/1986, p.1 et suivantes).

(20) Surtout dans les dernières années de la coalition socialo-libérale. Cela explique aussi que chaque élection de parlement régional ait une signification politique pour la République fédérale toute entière.

(21) C'est ainsi que le parlement de Bavière a été le seul à repousser la « Loi fondamentale », parce qu'elle lui paraissait trop peu fédéraliste.

(22) Comparer sur ce problème avec Klaus Otto Nass « Nebenaussenpolitik der Bundesländer » dans *Europa-Archiv*, Bonn, n° 21 du 10/11/86, p.649 et suivantes. Il faut cependant souligner, que d'après l'article 32, parag. 3, les *Länder* peuvent conclure des traités avec des Etats étrangers. Le paragraphe correspondant est libellé comme suit : « Dans la mesure de leur compétence législative, les *Länder* peuvent, avec l'assentiment du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers. »

(23) Cela est apparu surtout au cours de la campagne électorale pour les élections législatives fédérales 1986/87, où la CSU bavaroise sous la conduite de Franz Joseph Strauss exigea avec insistance un changement de politique extérieure. Les points essentiels étaient : les relations avec les USA, la politique de détente et la politique à l'égard de l'Afrique du Sud et des mouvements de libération.

(24) La contribution particulière de la Bavière à cette controverse apparaît déjà à la lecture des grands titres d'une revue de presse du *Bundesrat*, qui concerne le traitement de l'Acte unique européen au *Bundesrat*. Voici quelques uns de ces titres : « La Bavière veut

être présente à Bruxelles », « L'Etat libre s'organise en Europe », « Une lance pour le fédéralisme — au détriment de Bonn », « La Bavière s'oppose à l'Acte européen », « Bavière : le gouvernement rompt les accords », « La Bavière bloque les projets européens de Kohl et de Genscher », « Les exigences de la Bavière freinent le développement de la Communauté » (extraits du *Pressespiegel des Bundesrates*, Bonn, n° 7/86 du 29/10/86).

(25) Appartiennent à la compétence exclusive (le domaine dans lequel seul le niveau fédéral a le pouvoir de légiférer) d'après l'article 73 de la « Loi fondamentale » : « 1) les affaires étrangères, ainsi que la défense, y compris la protection de la population civile ; 2) la nationalité fédérale ; 3) la liberté de circuler, les passeports, l'immigration et l'émigration, l'extradition ; 4) le change, le crédit et la monnaie, les poids et mesures, le comput du temps ; 5) l'unité du territoire douanier et commercial, les traités de commerce et de navigation, la liberté de circulation des marchandises, les échanges commerciaux et le mouvement des paiements avec l'étranger, y compris la protection douanière et la protection des frontières ; 6) les chemins de fer fédéraux et le trafic aérien ; 7) les postes et télécommunications ; 8) le statut du personnel au service de la Fédération et des organismes de droit public qui dépendent directement de la Fédération ; 9) la protection de la propriété industrielle, des droits d'auteur et des droits des éditeurs ; 10) la collaboration de la Fédération et des *Länder* a) en matière de police criminelle b) de défense du régime libéral et démocratique, de l'existence et de la sécurité de la Fédération ou d'un *Land* (protection de la Constitution) et c) de la protection contre des activités sur le territoire fédéral qui, par l'emploi de la force ou par des préparatifs dans ce sens, compromettent les intérêts extérieurs de la République fédérale d'Allemagne, ainsi que la création d'un Office fédéral de la Police criminelle et de répression internationale de la criminalité ; 11) la statistique destinée à des buts fédéraux.

(26) D'après l'article 32, parag. 1, libellé de la façon suivante : « La Fédération assure les relations avec les Etats étrangers. »

(27) Le paragraphe correspondant du préambule du projet de Traité du Parlement européen portant sur la création de l'Union européenne est libellé comme suit : « Convaincues de la nécessité de permettre la participation, selon des formes appropriées, des collectivités locales et régionales à la construction européenne. »

Réflexions sur la raison d'Etat américaine et les relations Europe-Etats-Unis

GUIDO MONTANI

Dans un récent volume d'essais et de discours (1), Henry Kissinger discute les grandes options de la politique extérieure américaine du point de vue d'un observateur extérieur au mécanisme de gouvernement qui implique le politique actif (*policymaker*). C'est un angle de vision, affirme l'ex-secrétaire d'Etat dans la préface, particulièrement utile pour examiner les caractéristiques structurelles et à long terme des problèmes internationaux. Qui a une position où l'on doit prendre quotidiennement des décisions n'a pas de temps pour des analyses approfondies : « l'expérience a appris au nouvel observateur extérieur que les problèmes dont l'homme politique actif est conscient sont les plus urgents, pas forcément les plus importants » (p.IX). Et en effet le volume des essais de Kissinger offre d'importants éléments de réflexion sur la nature de la politique internationale, du point de vue privilégié d'une superpuissance, dans une phase où les progrès de la science et une interdépendance économique toujours plus étroite imposent des solutions globales à des problèmes qui concernent l'humanité tout entière.

Le canon d'interprétation des faits politiques contemporains choisi par Kissinger est défini avec beaucoup de précision au cours des essais : il correspond à la raison d'Etat américaine, c'est-à-dire au rôle que les USA ont à jouer face aux autres puissances mondiales pour sauvegarder ou accroître leur pouvoir. Il décrit comme suit la situation particulière dans laquelle se trouvent les USA : « Les années quatre-vingt représentent une phase dans laquelle les Etats-Unis doivent réorienter leur politique extérieure de la même façon que l'ont déjà fait d'autres nations au cours de leur histoire. Dans les années cinquante les Etats-Unis représentaient 52% du produit brut mondial. Dans ces circonstances, notre politique extérieure consistait de fait dans l'identification des problèmes et dans l'attribution de ressources abondantes pour leur solution. Nos alliés étaient largement dépendants de nous et nos adversaires avaient surtout besoin d'être convaincus que nous avions l'intention de tirer des profits de toute question qui nous concernait. Depuis lors, au cours de chacune

des décennies suivantes, le pourcentage du produit brut mondial relatif aux USA a diminué de 10%. Aujourd'hui les USA représentent à peu près 21 ou 22% du produit brut mondial. Bien que nous soyons encore la plus importante entité économique mondiale, ce fait nous impose des entraves qu'il nous est difficile d'accepter à cause de notre tradition historique ... Aujourd'hui, pour la première fois de notre histoire, si nous nous trouvions face à une situation où le reste du monde se trouvait sous une domination hostile, nous serions véritablement écrasés. Notre politique devrait dès maintenant être semblable à celle que la Grande-Bretagne a menée face à l'Europe continentale, pendant plusieurs siècles. Le principe fondamental de la politique britannique a consisté à reconnaître le fait qu'une Europe unie sous l'égide d'une seule puissance dominante aurait été en mesure de mettre en danger la Grande-Bretagne et de l'écraser ; c'est pourquoi la Grande-Bretagne est devenue l'aiguille de la balance de l'équilibre européen, un rôle qu'elle a poursuivi avec une action sobre, sans excès émotifs, et avec une évaluation attentive de la balance du pouvoir (*balance of power*). Par rapport au reste du monde, les Etats-Unis se trouvent aujourd'hui dans une situation analogue. Le maintien de l'équilibre n'est pas du tout une faveur que nous accordons aux autres nations. C'est une condition de notre survie » (p. 79-80).

La poursuite des équilibres mondiaux de pouvoir constitue donc l'étoile polaire de la politique étrangère américaine. Et avec beaucoup de lucidité, Kissinger s'efforce d'appliquer ce principe aux principales questions internationales. L'ancien secrétaire d'Etat se considère comme un réaliste : cela ne rime à rien de s'expliquer à couteaux tirés ni pour de grands idéaux, ni pour le maintien d'un ordre déjà condamné par les événements. La seule chose qui vaille la peine, c'est de poursuivre les politiques qui peuvent mener à l'objectif crucial du renforcement de l'influence américaine dans le monde. Ce précepte classique de politique étrangère ne semble toutefois plus aussi efficace dans le monde d'aujourd'hui. Le lecteur ne peut s'empêcher de noter çà et là des difficultés évidentes : le maintien de l'équilibre bipolaire crée à la longue plus de difficultés qu'il n'en résout sur le moment. Par exemple, au Moyen-Orient — qui est peut-être la question la plus complexe dans laquelle l'administration américaine se trouve inévitablement impliquée avec des risques énormes — Kissinger reconnaît que « l'Egypte — et, si nous sommes honnêtes envers nous-mêmes, une partie importante du département d'Etat — essaie de pousser les pourparlers dans la direction de la reconnaissance d'une entité palestinienne, l'inévitable chrysalide d'un Etat palestinien » (p.54). Pourtant peu après, il admet que « la création d'un autre Etat radical avec des finalités irrédentistes face à la Jordanie et à

Israël est inconciliable avec la stabilité du Moyen-Orient » (p. 98). Il s'agit du classique un coup à droite un coup à gauche : l'Amérique essaie d'être d'accord avec toutes les parties en cause et surtout avec son puissant *lobby* juif, ce qui a pour conséquence d'aggraver les tensions locales.

La contradiction présente dans la politique étrangère américaine envers le tiers-monde est encore plus criante. « Il est clair, affirme Kissinger, que le progrès mondial et la paix exigent que la centaine de nouveaux pays en voie de développement entrent dans le système international ; aucun ordre international ne peut survivre s'ils ne s'en sentent pas partie intégrante » (p. 20). Kissinger est bien conscient, à ce sujet, de l'impossibilité pour ces peuples de participer à l'ordre mondial — qui pour l'instant est seulement celui des pays riches — sans une politique efficace d'aide au développement, si bien que cela l'entraîne à proposer un nouveau plan Marschall américain en faveur des peuples d'Amérique latine. Mais, finalement, c'est la politique comme art du possible qui pour lui a le dessus. « Dans une période d'austérité du monde industrialisé, les aides officielles ne peuvent être considérablement augmentées. Les pays en voie de développement doivent s'adapter à la réalité que ce sont les investissements extérieurs privés qui constituent la source la plus prometteuse de développement » (p.72). Le même Kissinger reconnaît toutefois, et ce de façon réaliste, que cette politique ne peut pas ne pas provoquer, à long terme, un endettement croissant du tiers-monde sur le marché financier et qu'est tout à fait fondée la peur d'une nouvelle et dramatique crise économique internationale aux dimensions encore bien pires que celle de 1929. Le monde est au bord du gouffre et des réformes importantes sont à prendre d'urgence, comme l'admet Kissinger, tant au niveau du système des échanges commerciaux (les Etats nationaux sont de plus en plus tentés par le protectionisme) qu'au niveau du système monétaire international (il est dangereux de poursuivre la politique des fluctuations). La construction d'un nouvel ordre économique international est donc à l'ordre du jour. L'initiative n'en peut venir que des USA. « Seule l'Amérique peut conduire le monde vers une reprise économique rapide » (p. 137), affirme sans hésitation Kissinger. Mais le lecteur garde un doute légitime, celui de savoir - en admettant que l'Amérique soit vraiment en mesure de promouvoir la reprise mondiale - pourquoi le gouvernement américain (justement lorsque Kissinger était au pouvoir) a choisi la voie des fluctuations monétaires et non celle du renforcement du système de Bretton Woods.

Toutefois c'est dans le domaine de la politique de sécurité qu'apparaissent les plus grandes difficultés et les plus grandes contradictions. La sécurité des USA dépend de deux facteurs fondamentaux : les rapports avec l'URSS et ceux avec l'Europe occidentale, principal allié des Etats-Unis. Kissinger reconnaît avec une grande lucidité dans quelle situation sans issue se trouvent les Etats-Unis : « Depuis que l'Union soviétique a acquis la capacité de menacer les Etats-Unis avec une réponse nucléaire directe, la garantie américaine de provoquer une guerre totale pour défendre l'Europe était destinée à perdre sa crédibilité et son consensus public, tout comme la politique de défense stratégique de l'OTAN. En fait cette stratégie se fonde maintenant sur la menace d'un suicide réciproque ... En conséquence, nous vivons dans une situation de dangereuse combinaison de confiance dans la défense nucléaire, de propension vers l'immobilité nucléaire, de pacifisme nucléaire croissant et d'un manque continuel de forces conventionnelles. Si les démocraties sont réticentes à recourir aux armes nucléaires et si elles continuent à fuir la nécessité de renforcer leurs forces conventionnelles, alors l'Alliance occidentale sera laissée sans aucune politique de défense et nous risquerons le collapsus de l'équilibre militaire qui a permis trente cinq années de sécurité, de prospérité et de démocratie en Occident. Nous aurons en fait atteint le résultat de nous désarmer nous-mêmes unilatéralement tandis que nous sommes assis sur la plus grande pile d'armements que le monde ait jamais vue » (p. 65-66).

Et c'est à ce moment précis que le lecteur commence à nourrir de sérieux doutes sur la valeur de l'étoile polaire mise en évidence par Kissinger comme guide fiable pour l'incertain *policymaker* américain. Kissinger se dit convaincu de la supériorité des USA sur l'URSS, à moins que n'interviennent des changement substantiels dans les équilibres internationaux. Par exemple, dans le domaine économique, « le dilemme du communisme, affirme-t-il, est qu'il semble impossible de gouverner une économie moderne avec un système de planification totale ; il est toutefois impossible de maintenir un système communiste sans un système de planification totale » (p. 67). Cette contradiction est sufffisante pour garder les distances entre les deux systèmes économiques : l'URSS est destinée à poursuivre éternellement les USA. Pourtant, dans le domaine militaire, le lecteur ne peut manquer de noter qu'il n'y a aucune raison de vanter une réelle supériorité des USA. Même si les armements à la disposition des deux super-puissances étaient diminués de moitié, il en resterait encore assez pour assurer une destruction réciproque (comme Kissinger l'admet, p. 184). Ce n'est donc pas à travers la recherche de la supériorité militaire et technologique que les Etats-Unis peuvent garantir leur sécurité (le projet IDS ne modifie pas la substance du dilemme).

Le problème de fond, sur lequel Kissinger s'étend le plus longuement dans ses essais, est celui du rapport avec les alliés européens. C'est l'Eu-

rope qui est le terrain décisif pour le futur de l'Occident. L'OTAN est en crise. Une alliance entre inégaux ne peut survivre sans problèmes. « A long terme, rappelle Kissinger, un système de consultations fonctionne seulement lorsque ceux qui sont consultés ont la possibilité de mener des actions indépendantes » (p. 205). Toutefois les Européens ne veulent pas assumer des responsabilités autonomes en matière de défense. C'est pour cela que l'une des principales propositions politiques du livre concerne un plan de réforme de l'OTAN : Kissinger y invite les alliés européens à assumer la responsabilité de supporter la charge de la défense conventionnelle de l'Europe. Cela permettrait un retrait graduel des troupes américaines de l'Europe ou leur utilisation, tout en conservant l'Europe comme base, dans d'autres parties du monde (Moyen-Orient, Afrique etc.). C'est seulement face à une Europe politiquement unie et consciente de ses responsabilités mondiales qu'il sera possible d'améliorer les rapports entre les alliés des deux côtés de l'Atlantique. « Dans le domaine de la défense, note Kissinger, une responsabilité accrue et l'unité européenne faciliteraient une coopération plus étroite avec les Etats-Unis » (p. 207).

En ce qui concerne le problème de l'unité européenne, les Etats-Unis ont eu dans le passé et ont toujours actuellement une attitude de bienveillante attention. « Le fédéralisme, rappelle Kissinger, était évidemment un sacro-saint principe américain. Tout de suite après la Convention de Philadelphie, Benjamin Franklin encouragea les Français à prendre en considération le projet d'une Europe fédérale. Une telle sollicitation, en termes plus concrets, était implicitement contenue dans le plan Marshall. » Les Américains n'ont pas toujours été conscients du fait qu'une plus grande indépendance européenne ferait naître des occasions de différend avec les USA. Ils ont cru que l'Europe pourrait partager totalement les finalités de la politique étrangère américaine et ne chercherait pas à en poursuivre d'autres pour son propre compte. « Mais ce ne pouvait pas être ainsi. » Malgré ces déceptions, conclut Kissinger, « notre opinion de départ était juste : l'unité de l'Europe, sa force et la confiance dans ses capacités sont essentielles pour le futur de l'Occident. Rester le seul et le premier centre d'initiatives et de responsabilités du monde non communiste va bien au-delà des ressources psychologiques et pas seulement des ressources physiques des Etats-Unis » (p. 13-14).

* * *

Ce qui frappe, dans ces observations de Kissinger, c'est la hantise qu'il a des problèmes qui portent les Etats-Unis à regarder au-delà de leur

raison d'Etat, en tant que maintien des équilibres mondiaux existants. Le monde actuel repose sur le bipolarisme russo-américain, mais les problèmes contemporains obligent les deux super-puissances à trouver des solutions incompatibles avec le maintien du statu quo. C'est en réalité un véritable non-sens, en termes d'équilibre bipolaire, de favoriser le processus d'unification politique de l'Europe et d'émancipation du tiers-monde. Une telle politique ne peut que mener, si elle est poursuivie avec cohérence, vers le polycentrisme et donc vers un redimensionnement des super-puissances à un rang régional. En vérité, le parallèle suggéré par Kissinger entre la position de la Grande-Bretagne du siècle passé face au système européen des Etats et celle des Etas-Unis aujourd'hui n'est que partiellement correct. Le système européen des Etats a représenté un ordre international évolutif tant que la dimension de l'Etat national s'est révélée suffisante pour garantir le développement culturel civil et économique des peuples européens. Le cadre national s'est toutefois révélé une superstructure insupportable dès le début du siècle, quand l'interdépendance croissante des économies européennes a contraint les Etats du vieux continent à rechercher désespérément un « espace vital » au-delà des sacro-saintes frontières nationales.

Kissinger enregistre ce fait nouveau de l'époque actuelle. « Pour la première fois dans l'hisoire, l'économie est vraiment devenue internationale ... Même la différence politique profonde entre le bloc soviétique et l'Occident ne s'est pas révélée être un obstacle face à cette tendance dominante » (p. 223). Il en découle que la tâche principale de la politique actuelle est de « résoudre le contraste entre l'économie internationale et un système politique qui repose sur l'Etat national » (p. 225). Kissinger ne tire pas pourtant la conclusion logique de ce point de départ juste : il n'est plus vrai que les Etats-Unis puissent prendre à eux seuls le *leadership* d'un processus susceptible de conduire à des solutions les grands problèmes contemporains. On ne peut plus répéter ce qui s'est passé tout de suite après la guerre, avec le plan Marshall et les initiatives semblables pour la construction d'un ordre économique international stable dans lequel les USA ont joué un rôle bénéfique pour le monde entier (URSS comprise). C'est là que résident les principales difficultés de la politique étrangère américaine. Le relatif déclin de la puissance américaine par rapport aux nouveaux centres (Europe, Chine, Japon, tiers-monde) de la politique internationale pousse le gouvernement américain à chercher des solutions de plus en plus axées sur la force, plutôt que sur le consensus des alliés et des autres peuples. Mais cela conduit à une dangereuse spirale involutive. Le *leader*ship américain s'est jusqu'à aujourd'hui reposé plus sur le consensus des alliés que sur une logique impériale. Il

n'est pas pensable que l'Amérique puisse garantir l'unité du monde occidental avec des méthodes semblables à celles que l'URSS a utilisées après la guerre avec ses satellites. La recherche obstinée de la primauté mondiale éloignera encore d'avantage les USA de ses alliés d'outre-Atlantique.

Pour qu'il y ait un vrai virage dans la politique étrangère américaine, il faudrait que se produise un renversement de l'ordre actuel des priorités (les intérêts de l'Amérique, dit Kissinger, sont aussi ceux du reste du monde). Les intérêts de l'Amérique et du monde occidental pourront être mieux assurés si en première ligne on place les intérêts de toute l'humanité ou, pour être plus empiriques, si les USA assignent une priorité absolue à la solution des grandes questions mondiales à travers la coopération — et non l'affrontement — avec les autres centres de pouvoir dans le monde. Il est aujourd'hui possible de concevoir des politiques qui dépassent la raison d'Etat, et qui représentent de ce fait l'axe moteur d'une détente internationale réelle, prémisse indispensable du futur (même si à très long terme) gouvernement mondial. Les lignes directrices de cette nouvelle politique américaine pourraient être les suivantes.

1) Par rapport à l'URSS, l'Amérique devrait tenter d'obtenir des garanties réelles pour sa propre sécurité et celle de l'Occident en visant la transformation démocratique du régime soviétique plutôt qu'une improbable suprématie militaire et technologique. L'holocauste nucléaire est une menace commune aux Américains et aux Russes. Une guerre atomique, et l'opinion publique mondiale en est désormais convaincue, ne pourrait avoir des effets limités à une petite région du monde. Le danger de la guerre revêt aujourd'hui une dimension nouvelle dans la conscience des peuples parce qu'une guerre nucléaire ne laisserait ni vainqueurs ni vaincus. La technologie nucléaire et l'exploitation de l'espace sont arrivées à un tel degré de perfection, qu'il serait vraiment insensé de ne rechercher la sécurité qu'en termes militaires. La seule vraie garantie de sécurité pour les USA consiste dans le fait de favoriser le processus de démocratisation qui — bien que d'une manière pénible et incertaine — s'est mis en marche en URSS après le XXVIIe congrès du PCUS. Dans le cas où ce processus se consoliderait, on verrait alors se manifester les conditions pour relancer un plan de garantie collective comme avec le plan Baruch en 1947, lorsque les USA, qui détenaient alors le monopole de la bombe atomique, offirent généreusement à l'URSS la possibilité de mettre en commun le contrôle de cette technologie nouvelle. La tension qui naquit de la guerre froide ne permit pas de parvenir à des résultats appréciables, mais une nouvelle proposition « Baruch » serait bien différente dans une situation où l'opinion publique mondiale est de plus en plus

préoccupée par les projets de science-fiction de guerre des étoiles et espère en des pas concrets en direction de la paix (garantie par un réel pouvoir mondial de contrôle de la technologie nucléaire et pas seulement par des accords bilatéraux).

D'autres effets positifs pour la détente internationale pourraient en outre se produire grâce à une plus grande et, éventuellement totale, libéralisation des échanges commerciaux, technologiques ou financiers entre l'Est et l'Ouest. Les USA s'obstinent à empêcher de nouvelles ouvertures entre les pays européens de l'Est et de l'Ouest pour des raisons de sécurité militaire. Mais cela a-t-il un sens de maintenir de tels ostracismes lorsque désormais les USA et l'URSS sont si puissants sur le plan militaire qu'ils peuvent se détruire plusieurs fois ? En plus, est-il légitime de demander au régime soviétique de réaliser plus de démocratie et de liberté chez lui alors qu'on fait tout pour mettre des obstacles à l'insertion de l'économie soviétique dans le marché international ? Le gouvernement américain n'a-t-il pas toujours soutenu que la liberté économique a représenté dans le passé et représente encore aujourd'hui un point de départ important pour la croissance économique, le développement de la démocratie et enfin qu'elle est la source de rapports durables d'amitié entre les peuples ?

2) Par rapport à l'Europe, l'Amérique ressent actuellement une gêne, celle de devoir soutenir le coût de la défense européenne pour des alliés qui en échange lui adressent continuellement des critiques. Kissinger a raison : une alliance basée sur une répartition inégale des responsabilités ne résiste pas à l'usure du temps. Le remède radical pour ce genre de choses est une invitation explicite de la part des USA aux Européens de pourvoir seuls à leur sécurité. Ce serait un choc salutaire pour le vieux continent qui a maintenant un Parlement européen élu au suffrage universel, mais n'a pas le courage d'assumer des responsabilités mondiales qui devraient échoir à une population aussi riche que celle des USA et plus nombreuse que celle de l'URSS. L'Europe a toutes les ressources suffisantes pour s'assurer une défense autonome. Pourtant, à ce sujet, il faut reconnaître aussi que cela n'a aucun sens de mettre en place les demi-mesures préconisées par Kissinger. On pourrait à la limite dissoudre l'OTAN, ce qui aurait un double avantage : on inviterait les pays de l'Est à faire de même avec le pacte de Varsovie et l'on éliminerait un facteur de grave tension entre les USA et l'URSS (leur prétention réciproque à se partager l'Europe en zones d'influence). Une Europe capable d'avoir une défense autonome (avec donc une force européenne de dissuasion nucléaire) serait une alliée bien plus précieuse pour les USA que ne le sont aujourd'hui les pays européens, intégrés dans l'OTAN, mais complètement

dépendants de leur protecteur d'outre-Atlantique en matière de défense. La vraie solidarité entre l'Europe et les Etats-Unis est basée sur la communauté de culture, de régime politique et de l'actuelle très étroite intégration économique. Et ce seront les facteurs décisifs pour une action commune future des USA et de la Fédération européenne dans la politique mondiale en défense de la démocratie.

3) Par rapport au Tiers-monde, les Etats-Unis devraient œuvrer pour promouvoir un nouveau plan Marshall mondial pour l'industrialisation des pays sous développés, par la concession de crédits publics, à long terme, aux pays les plus pauvres. Tous les principaux pays industrialisés, en particulier l'Europe de l'Ouest, l'URSS et les pays de l'Est devraient contribuer à la réalisation de ce plan, dont l'objectif essentiel est de combler le gouffre qui sépare le Nord du Sud du monde. On pourrait alors, autour de ce projet à long terme, redéfinir les structures d'un nouveau système monétaire international et d'un nouveau régime des changes. Les caractéristiques fondamentales des institutions du « nouvel ordre économique mondial » devraient consister à être ouvertes à la participation de tous les Etats qui en acceptent les principes de base et à favoriser, dans la mesure du possible, la formation d'un marché mondial libre avec des institutions monétaires et de crédit soumises au contrôle collectif (on favoriserait, par exemple, le développement de moyens de paiement des échanges internationaux comme des droits de tirage spéciaux (DTS) par rapport à l'utilisation des monnaies nationales, comme monnaie de réserve). Il va de soi que ce grand projet de rénovation de l'économie mondiale pourrait exploiter une grande partie des agences et des institutions existant au sein de l'ONU et représenterait, en définitive, l'épine dorsale d'une politique tournée vers la relance de l'ONU comme organisme principal de la coopération internationale. Dans le domaine économique, il sera en effet possible de poursuivre en direction d'un renforcement des institutions internationales avec plus de gradation par rapport à ce qu'il est possible de faire dans le domaine de la sécurité et des armements. L'expérience de la communauté européenne devrait à ce propos représenter un modèle significatif. Un climat d'intense collaboration — entre USA, URSS, Europe et Japon — pour résoudre le dramatique problème de la faim et du sous-développement ne peut que rendre irréversible le processus de détente entre l'Est et l'Ouest.

L'inversion de tendance de la politique étrangère américaine que nous avons proposée dans ces pages est inspirée par le réalisme politique, si l'on entend par là la poursuite d'une politique qui vise à traduire en projets concrets les problèmes posés par le cours de l'histoire. De ce point de vue, celui qui vise la conservation d'un monde désormais en déclin

n'est pas un bon homme politique, parce qu'il est voué à la longue à l'échec : et il ne fait pas de doute que la politique étrangère américaine basée sur la recherche de la suprématie est désormais condamnée par l'histoire, parce qu'avec le temps elle se révèlera contraire non seulement aux intérêts des peuples alliés, mais des Américains eux-mêmes. Les Européens ont en cela une responsabilité particulière. Ils doivent mener à terme, sans aucune hésitation, le processus de construction de la Fédération européenne, avec un gouvernement, une monnaie et une défense propres. La Fédération européenne — il faut être clair à ce propos — pourra devenir une nouvelle superpuissance et œuvrer aussi contre la politique étrangère américaine. C'est dans la logique d'un système mondial basé sur des équilibres de pouvoir. Il y a toutefois de nombreuses raisons, comme on l'a déjà dit, qui unissent Européens et Américains, à tel point qu'il ne serait absolument pas inconcevable de mettre à l'ordre du jour, dans une première phase, une union économique et monétaire entre les USA et l'Europe, et, dans une deuxième phase, la transformation, du pacte atlantique en une vraie Fédération atlantique (avec l'inclusion éventuelle du Japon). Mais cela sera pratiquement impossible tant que dureront les tensions entre l'Est et l'Ouest. Les peuples européens sentent profondément les liens historiques et culturels qui les unissent au-delà et en deçà du rideau de fer. La conviction que le monde est en marche vers l'unité est de plus en plus ancrée dans les consciences et toute politique qui vise à maintenir en vie les blocs hostiles est désormais condamnés par l'histoire.

C'est pourquoi il est presque impossible qu'en Europe occidentale se développe un courant d'opinion publique en faveur de la création d'une Fédération atlantique en opposition aux pays communistes de l'Est (que l'on pense, par exemple, au problème allemand). Au contraire, il est bien plus probable que les Européens acceptent l'objectif de la Fédération des démocraties, si cela signifie l'union de tous les peuples qui acceptent les principes fondamentaux de la coexistence civile, dont le plus important est le pluralisme politique. Mais l'URSS devrait être invitée à participer à ce projet, éventuellement en cherchant un accord avec elle sur toutes les formes d'unité compatibles avec le degré de pluralisme et de démocratie atteint chez elle. Dès maintenant, par exemple, il est possible et souhaitable que l'URSS participe à des organes communs pour le contrôle de l'économie internationale. En définitive, la Fédération atlantique ne devrait être rien d'autre qu'une des formes possibles du « gouvernement mondial partiel » qu'avait proposé Einstein.

Des rapports nouveaux et fructueux entre fédéralistes européens et américains semblent aujourd'hui possibles. Les fédéralistes américains

peuvent œuvrer en faveur de la Fédération entre démocraties, comme premier pas vers le gouvernement mondial, même en développant une critique serrée de la politique de puissance de leur gouvernement, lorsqu'elle se manifeste, et en suggérant des projets concrêts et alternatifs pour son dépassement. A partir de cette base — la lutte pour le dépassement de la politique de puissance — une action solide commune peut naître entre les fédéralistes du Vieux et du Nouveau Continent.

NOTE

(1) Henry Kissinger, *Observations. Selected Speeches and Essays, 1982-84*, Little, Brown and Company, Boston 1985.

Notes

LE CONGRES DU MOUVEMENT FEDERALISTE MONDIAL

Du 6 au 13 août 1987, les fédéralistes mondiaux se sont réunis à Philadelphie, la ville où fut rédigée la Constitution des Etats-Unis il y a deux cents ans, pour participer à un symposium sur le thème du renforcement des Nations-Unies et à leur vingtième Congrès.

Le symposium avait été organisé pour répondre à cette question : « Que peut apporter la Convention de Philadelphie de 1787 au monde de 1987? ». Il s'est ouvert de manière solennelle dans l'*Independence Hall* — la salle où fut proclamée l'indépendance des Etats-Unis et où s'était réunie la Convention qui élabora la première constitution fédérale de l' histoire — par un rapport de Norman Cousins, président de la section américaine de l' Association des fédéralistes mondiaux. Il s'est poursuivi au campus de l'Université de Pensylvanie, où s'est également déroulé le Congrès des fédéralistes mondiaux.

Le symposium a consisté pour l'essentiel en un échange de vues entre les spécialistes américains de la théorie fédéraliste et des diplomates représentant certains des pays les plus importants du monde auprès des Nations-Unies. Les premiers, les partisans des thèses fédéralistes, ont illustré les lignes d'une réforme des institutions de l'ONU dans un sens fédéral. Les seconds, les diplomates, ont illustré les difficultés qui s'opposent à une telle réforme. Ils ont rendu hommage au fédéralisme, mais en définitive, ils ont défendu les souverainetés nationales.

L'intervention du professeur Timofeev, de l'Académie des Sciences de Moscou, s'est révélée particulièrement intéressante. Il a affirmé que le monde est face à un tournant qui vient du caractère prioritaire que revêt le problème de la paix aujourd'hui et de la nécessité pour l'Est aussi bien que pour l'Ouest de résoudre en commun le problème de la sécurité. Il s'ensuit qu'il est nécessaire d'élaborer une pensée nouvelle qui permette d'affronter les problèmes nouveaux que pose l'évolution de l'histoire contemporaine. Et, à sa surprise et satisfaction, l'auditoire a appris de l'a-

cadémicien soviétique que, dans cet effort de recherche et d'approfondissement, le fédéralisme est devenu un objet d'étude en Union soviétique. Dans ce discours, il y avait trace des changements de l'ère Gorbatchev, ce qui a été confirmé par certains fédéralistes américains qui avaient rencontré à Moscou, quelque temps auparavant, des groupes pacifistes soviétiques. Partant de ces bases, et à condition que le processus de renouvellement ne subisse pas d'interruption, il est permis de penser que, d'ici quelques années, il existera une section soviétique du Mouvement fédéraliste mondial. L'importance et le sens d'une telle perspective sont évidents : il suffit de réfléchir sur le fait que l'avenir du fédéralisme mondial est lié au dépassement du conflit Est-Ouest, sans lequel les bases feront défaut pour accomplir les premiers pas sur la voie de l'unification du monde.

En revanche, le symposium n'a pas abordé le problème du type d'action politique pouvant aboutir de manière pacifique à une union d'Etats ; à propos de cette action il y a un vide de connaissance, en raison du caractère absolument extraordinaire d'un tel événement. Pourtant, l'analyse du précédent qu'a constitué la formation des Etats-Unis aurait pu fournir d'importantes indications à ceux qui se battent aujourd'hui pour unifier les continents et le monde sur la base des institutions fédérales. On sait que Spinelli étudia ce précédent et qu'il s'en enspira pour définir la stratégie de la lutte pour la Fédération européenne.

Les travaux du Congrès se sont déroulés pour l'essentiel au sein de quatre commissions : 1) désarmement et sécurité ; 2) développement du patrimoine commun ; 3) renforcement des Nations-Unies ; 4) droits humains. Les réunions en assemblée plénière ont été consacrées à la discussion et à l'adoption des résolutions et des modifications de statut.

Le contenu des quatre résolutions élaborées par les commissions reflète la richesse du débat et l'étendue des thèmes abordés. Dans la résolution portant sur les problèmes de la sécurité, on avance les propositions suivantes : a) convocation d'une conférence permanente sur la sécurité et le droit international, afin d'améliorer les mécanismes nécessaires à une solution pacifique des conflits internationaux ; b) constitution d'une Agence de l'ONU pour le contrôle des armements par voie de satellites ; c) création d'un corps de forces armées pour le maintien de la paix, mis à la disposition de tous les Etats qui en feraient la requête, composé de soldats recrutés directement par l'ONU ; d) création d'une Agence de l'ONU qui garantisse l'usage pacifique de l'espace extra-terrestre ; e) soutien au gel des armes nucléaires, au moratoire des expériences nucléaires et pression sur tous les Etats afin qu'ils s'engagent à ne pas utiliser les premiers des armes nucléaires.

Dans la résolution sur le développement du patrimoine commun, le Congrès constate que, alors que croissent les besoins de la population mondiale et surtout de celle des pays sous-développés, on enregistre une réduction des ressources disponibles : destruction des forêts tropicales, extension des déserts, réduction des ressources en poissons, tendance à l'épuisement des ressources minières et des sources d'énergie non renouvelables, parmi lesquelles certaines (telles le pétrole) jouent un rôle-clé dans le fonctionnement de l'économie mondiale. A cela il faut ajouter également la crise du système monétaire et commercial international et l'endettement croissant des pays du tiers-monde. Le monde a besoin de stratégies globales pour conserver ses ressources naturelles et pour planifier son développement, de façon à réduire la pollution de la biosphère, développer des sources d'énergie propre, améliorer la production et la distribution des ressources alimentaires, assurer à tous l'accès aux services de santé, promouvoir le transfert de ressources des pays riches aux pays pauvres, étendre le recours aux droits spéciaux de prélèvement dans les règlements internationaux. Mais la ligne à suivre pour augmenter les pouvoirs des Nations-Unies est celle qui a été indiquée par la Convention sur le droit de la mer : dans cette Convention on affirme le principe selon lequel les fonds marins situés hors des eaux territoriales sont le patrimoine commun de l'humanité et, partant, que leur exploitation devra être confiée à une Autorité mondiale. Le Congrès invite les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier cette Convention et à étendre le concept de patrimoine commun à de nouveaux secteurs, tels que l'espace extra-terrestre et l'Antarctique.

En ce qui concerne la réforme des institutions de l'ONU, voici quelles sont les propositions principales : a) limitation du droit de veto au sein du Conseil de Sécurité, en l'abolissant tout d'abord dans des cas tels que la désignation d'une commission d'enquête et l'admission de nouveaux membres, ou encore en interdisant qu'un membre permanent y ait recours lorsqu'il se trouverait engagé dans un conflit ; b) substitution du système de vote au sein de l'Assemblée générale au profit d'un système qui tienne compte du principe d'égalité de tous les Etats membres ainsi que de leur population et de leurs contributions financières ; c) institution d'une Assemblée des peuples élue au suffrage universel, aux côtés de l'Assemblée des nations existante ; d) renforcement de la Cour internationale de justice. La convocation d'une convention constitutionnelle a été désignée comme étant la méthode la plus correcte pour parvenir à une réforme, au sens fédéral, des organisations internationales qui interviennent tant au niveau mondial qu'au niveau régional.

Sur le thème de la défense des droits de l'homme, le Congrès a pro-

posé : a) de développer au sein de l'ONU les mécanismes juridiques de leur défense, tels qu'ils ont été prévus par la Cour européenne des droits de l'homme ; b) de veiller à l'application des conventions mondiales et régionales qui protègent les mécanismes juridiques de défense et d'en dénoncer les violations ; c) de se battre pour obtenir la reconnaissance des droits des minorités, des marginaux et des personnes qui vivent dans un pays autre que celui de leurs origines.

Tant dans les résolutions qu'au cours du débat, on a eu tendance, surtout du côté des dirigeants, à orienter l'intérêt vers les étapes de la transition à la Fédération mondiale et vers la recherche d'objectifs intermédiaires : preuve qu'un processus d'évolution du Mouvement est en cours, qui est lui-même le résultat des changements profonds qui sont survenus dans la situation politique mondiale.

Pendant de nombreuses années, les fédéralistes mondiaux ont travaillé à tracer les grands lignes de l'objectif ultime, c'est-à-dire la constitution de la Fédération mondiale, conçue comme une alternative aux limites de l'ONU et à son incapacité d'assurer la paix. La nature de cet engagement reflétait le fossé qui séparait le projet de l'unité du monde de la possibilité de sa réalisation. L'affirmation de la thématique de la transition traduit la recherche d'un rapport plus étroit avec les transformations en cours de l'histoire contemporaine et l'annonce de ce choix montre combien on est conscient que la lutte pour l'unification du monde est un travail de longue haleine. Ainsi, une illusion a disparu : que l'on puisse rapidement atteindre l'objectif ultime, en sautant les étapes intermédiaires, c'est-à-dire par la convocation d'une assemblée constituante mondiale. Cependant, dans le même temps, l'évolution de l'histoire a mis à l'ordre du jour des problèmes qui ne peuvent avoir de solutions que dans un cadre mondial et grâce au renforcement de l'ONU. De là vient l'effort de définir des objectifs intermédiaires, dont la réalisation permettrait au monde d'arrêter sa course folle vers la catastrophe nucléaire et écologique et de le mettre progressivement sur la voie de l'unité.

La sécurité a été reconnue comme étant une priorité absolue : à l'ère du nucléaire, et plus encore à l'époque de la crise de l'équilibre de la terreur, elle doit être conçue comme étant un bien indivisible, à savoir comme étant la sécurité du genre humain, fondée sur le développement progressif des institutions mondiales, à commencer par la création d'une Agence de l'ONU qui assure, par satellite, le contrôle des armements et l'usage pacifique de l'espace. Mais d'autres objectifs intermédiaires semblent devenir concrets. Par exemple, on a vu apparaître pour la première fois, avec la Convention sur le droit de la mer, la possibilité d'affirmer la souveraineté des Nations-Unies sur les biens communs, définis

comme étant le « patrimoine commun de l'humanité » — c'est le cas des fonds marins, de l'Antarctique et de l'espace — ; ceci, grâce à la création au sein de l'ONU de formes d'intégration fonctionnalistes sur le modèle de la Communauté européenne.

Au cours de cette phase de réflexion, le Mouvement fédéraliste mondial n'est cependant pas encore parvenu à concevoir la Fédération européenne come un élément de ce processus de transition. Elle est toujours perçue comme une structure vide de sens au delà du plan régional et non comme le démarrage d'un processus de pacification qui, même s'il n'apparaît qu'en une partie du monde, concerne le monde tout entier.

Les fédéralistes européens (et surtout le groupe qui gravite autour de cette revue) ont donné à l'unification européenne un sens historique : elle représente un premier pas vers la défaite de la logique de la force dans les relations internationales et vers la démocratie internationale. Elle représente aussi une étape vers la Fédération mondiale, qui a cessé pour les fédéralistes européens d'être simplement un objectif ultime lointain, sans influence sur le présent, pour devenir un élément moteur du processus de pacification de l'humanité.

Cela explique pourquoi il faut considérer comme n'ayant plus de sens les raisons de la séparation entre fédéralistes européens et fédéralistes mondiaux. Il y a convergence non seulement sur le plan théorique (c'est-à-dire sur les manières de considérer les tendances fondamentales de l'histoire contemporaine), mais, en grande partie, aussi sur le plan politique dans la mesure où les problèmes politiques et sociaux les plus graves (la paix, l'environnement, la justice sociale, etc.) ont désormais atteint des dimensions mondiales (et plus seulement européennes) et ne peuvent donc trouver de solution que dans le cadre du fédéralisme mondial.

Il est vrai qu'il existe encore des divergences quant à la ligne stratégique, c'est-à-dire quant à l'objectif autour duquel il faut concentrer des forces. Cependant, dans l'ensemble, alors qu'au départ les positions respectives ne semblaient pas être compatibles, elles apparaissent aujourd'hui comme étant de plus en plus complémentaires. Et de fait, la présence du représentant de l'organisation nationale italienne, dont on a approuvé, à la veille du Congrès, l'adhésion à la *World Association for World Federation*, a été considérée comme l'un des événements les plus prometteurs de ce même Congrès. Cette présence a été interprétée comme le signal de l'apparition d'une nouvelle perspective : la possibilité de renouer, après quarante ans de rupture, des liens de plus en plus étroits entre fédéralistes mondiaux et fédéralistes européens. Cette conviction, qui a mûri au fil des rencontres (la réunion du Conseil du WAWF, qui a eu

lieu à Aoste en 1986, et le Congrès de Strasbourg de l'Union européenne des fédéralistes de l'année dernière) s'est trouvée renforcée grâce à la diffusion de cette revue qui reçoit dans ses grandes lignes l'approbation unanime des milieux fédéralistes mondiaux.

La collaboration qui vient de s'engager s'annonce particulièrement riche, y compris si on la considère à la lumière de cet autre fait : les fédéralistes mondiaux et européens sont diversement représentés en Europe ; tout dépend des zones territoriales : là où l'UEF est faible ou n'a pas de réelle existence, on trouve de puissants groupes du WAWF (pays scandinaves et Hollande), tandis que le contraire est vrai dans d'autres pays (Italie, Allemagne, Belgique). Il existe donc de réelles virtualités de pouvoir influencer de façon grandissante l'opinion publique européenne, à condition de mener en commun un travail sérieux.

Lucio Levi

DES INSUFFISANCES DE L'ACTE UNIQUE

Il est possible de discuter pendant des heures pour savoir si l'Acte unique constitue vraiment un grand bond en avant pour la Communauté ou seulement un changement de façade. Les années qui viennent montreront si l'extension de la possibilité d'effectuer des votes à la majorité pour quelques articles de plus du Traité pourra réellement conduire à une prise de décision plus rapide au Conseil ; si la Commission pourra se ressaisir de son rôle exécutif et si l'influence du Parlement sur la législation de la Communauté s'accroîtra. A coup sûr il y a encore des batailles à livrer dans les limites de l'Acte. Néanmoins, le but de cet article est de démontrer que même si l'interprétation optimiste de l'Acte unique est correcte — et je dirai même plus, *surtout* si elle est correcte — le besoin de réformes ultérieures deviendra apparent.

Admettons que l'Acte unique soit couronné de succès dans son objectif prioritaire, la réalisation d'un authentique marché intérieur en 1992, au sens où il y aurait une libre circulation totale des marchandises, des services, des capitaux et de la main d'oeuvre. Ce qui serait réalisé serait un marché unique mais sans instruments communs pour organiser, contrôler et diriger ce marché.

Prenons tout d'abord un exemple évident. Si la Communauté n'a pas

établi des règles communes pour la *protection du consommateur* à l'intérieur du marché unique, et que les règlementations nationales continuent de s'appliquer (bien que reconnues de façon mutuelle), alors le marché sera vulnérable à une concurrence qui sera faussée et qui menacera en même temps le consommateur. Ce sera possible parce que les entreprises pourront déplacer leur production vers les pays membres qui auront des règlementations moins sévères. Ce problème a déjà montré le bout du nez en ce qui concerne les additifs alimentaires. Dans une telle situation la protection du consommateur peut être assurée de deux façons, mais il faut choisir : des normes nationales auxquelles toutes les importations doivent se conformer (ce qui détruirait le marché unique) ou bien des normes communes applicables dans toute la Communauté. Dans l'Acte unique, il y a des possibilités pour harmoniser les normes nationales sous l'article 100 A, mais est-ce bien suffisant ? Le même article permet des dérogations nationales applicables aux questions touchant aux affaires de consommation (article 36, santé publique, politique publique) mais il n'y a pas de dispositions pour que la Communauté mette au point sa propre politique de défense du consommateur.

La situation est peut être pire dans le cas de l'*environnement*. Ici, également, peuvent s'introduire des distorsions dans la concurrence si les normes nationales divergent. De fait certains pays peuvent être tentés d'attirer des industries en imposant des normes moins contraignantes (c'est à dire des coûts inférieurs) pour les entreprises de production, en particulier dans le cas où (comme par exemple avec les pluies acides) ces pays ne seront pas les premières victimes des dommages écologiques. Bien entendu l'Acte unique comporte un chapitre sur l'environnement, d'après lequel des normes communes peuvent être adoptées. Cependant les décisions doivent être prises à l'unanimité : ce qui est la recette pour des compromis inadéquats basés sur le plus petit dénominateur commun.

Plus directement sur le terrain économique des différences de *taxes indirectes* (en particulier les taux de TVA et les droits d'accises) conduiront, ou bien à maintenir des contrôles frontaliers ou bien introduiront de nouvelles distorsions de la concurrence (en particulier en faveur de certains petits Etats qui pourraient délibérément adopter des taux plus bas que leurs voisins en cette matière). Ici aussi les traités prévoient l'harmonisation de telles taxes, mais la méthode définie est celle de l'unanimité au sein du Conseil — c'est à dire la dictature de la minorité.

Des distorsions de concurrence se produiront sur les *marchés de capitaux* s'il y a une véritable libre circulation sans une certaine dose d'harmonisation de la législation bancaire, les critères de contrôle et l'accès aux marchés de capitaux. Cela nous amène à la question *monétaire* : si,

à l'intérieur du marché unique la Communauté doit maintenir une douzaine de monnaies nationales concurrentes, alors l'économie tout entière en souffrira. Comme le dit le rapport Albert/Ball : « des fluctuations incessantes dans les taux de change représentent pour des économies interdépendantes, un handicap presque aussi sérieux que le serait celui des poids et mesures. Pouvons nous imaginer faire des affaires avec un mètre et un kilo flottants ? » L'Acte unique prévoit une coopération monétaire à l'intérieur du SME. Cependant, il prévoit que tout développement institutionnel du SME exige non seulement un accord unanime entre les gouvernements mais aussi la ratification de chacun des parlements nationaux. Il serait naïf de s'attendre à des développements majeurs du S.M.E. par des procédures ausssi encombrantes. Mais même une coopération plus étroite des monnaies nationales à l'intérieur du SME, si elle se réalise, restera insuffisante. A moins qu'il n'y ait une monnaie communautaire commune, les hommes d'affaires seront gênés par le simple coût de la conversion d'une monnaie dans l'autre et le fait de s'assurer contre les risques résiduels du taux de change. Les gouvernements devront conserver des réserves séparées pour défendre leurs monnaies nationales les unes contre les autres ainsi qu'en ordre dispersé face à l'extérieur.

Un marché unique sans monnaie unique est une illusion.

La question de l*a cohésion* qui est le terme le plus récent du jargon communautaire pour la convergence économique deviendra aussi une question primordiale dans un marché unique. La tendance de la production économique à se concentrer dans certaines zones s'accentuera. L'Acte unique fait allusion au renforcement des politiques en direction de la cohésion, mais ne fait rien pour accroître les ressources de la Communauté. Le budget total de la Communauté représente à peine 1% du produit intérieur brut. Les fonds structurels représentent moins de 20% du budget de la Communauté. Toute redistribution significative des ressources exige des sommes beaucoup plus importantes, auxquelles les économies les plus faibles ont certainement droit, puisqu'elles ont ouvert leurs industries vulnérables à la concurrence à l'intérieur d'un marché unique. Cependant les ressources de la Communauté sont épuisées et d'après les traités que l'Acte unique n'a pas modifiés sur ce point, elles ne peuvent être augmentées que par un accord unanime de chaque gouvernement national et de chaque parlement national. Un Etat, à lui seul, peut donc bloquer le développement de la Communauté. Au lieu de dépenser de l'argent en commun, par exemple pour la politique régionale, les Etats membres ont des subventions séparées et concurrentes, par conséquent plus onéreuses, sur le plan régional. Le Conseil scientifique des Pays-Bas a décrit ceci comme « une compétition des subventions entre Etats membres qui a conduit à un gaspillage massif de fonds publics à l'intérieur de la Communauté. »

Si la Communauté, en dépit d'exigences continues d'unanimité dans bon nombre de ces secteurs vitaux, réussit néanmoins à construire des politiques communes, il sera nécessaire de renforcer les *institutions communautaires* de façon à appliquer effectivement ces politiques. Cela implique en particulier un renforcement de la Commission dans son rôle exécutif (oserait-on dire dans son rôle gouvernemental). Là où les politiques sont communes sur toute l'étendue de la Communauté, ce devrait être la tâche de l'organe exécutif commun de les mettre en oeuvre. L'exemple de la politique agricole commune est instructif sur ce point. Etant l'une des rares politiques communes authentiques à exister, elle a démontré l'un des défauts institutionnels de la Communauté, étant notre exécutif commun pour l'application d'une politique agricole commune, la Commission est évidemment mieux placée que les Etats membres pour évaluer les besoins d'ensemble de cette politique. Par exemple sur la fixation des prix, la Commission est dans une position bien plus favorable pour évaluer les résultats d'ensemble des différentes options offertes. Néanmoins les Etats membres ont maintenu la décision sur les prix entre les mains du Conseil et, année après année, chaque ministre vient aux réunions du Conseil pour défendre des intérêts sectoriels nationaux. Pour aboutir à l'unanimité ils se livrent à des tractations sur des quiproquos qui augmentent inévitablement le niveau général des prix proposés. Si on considère les résultats de ce processus au fil des années, les ministres nationaux ont, année après année, adopté une enveloppe de prix plus élevés que ceux proposés à l'origine par la Commission. Depuis 1979 la différence cumulative est de quelque 12 à 13%. Dans une situation dans laquelle de nombreux produits sont excédentaires, l'impact des variations de prix sur le coût des restitutions à l'exportation et sur les stocks est plus que proportionnel. Si les prix étaient actuellement de 13% inférieurs, le coût de la PAC serait de 3 000 et 6 000 millions d'ECUS, inférieur par an (ce qui est bien au dessus du montant du budget de recherche de la Communauté, actuellement le sujet de controverses considérables). Cela ne serait pas tellement au détriment des agriculteurs, mais conduirait plutôt à une réduction des coûts de stockage et des subventions à l'exportation. Le fardeau supplémentaire imposé au budget de la Communauté peut être mis directement au compte de la bêtise institutionnelle qui consiste à avoir une politique commune mais à ne pas en laisser la responsabilité à notre exécutif commun.

Si on se hasarde au delà du marché intérieur vers d'autres objectifs de l'Acte unique, on peut voir qu'ici aussi l'Acte sera bientôt d'une insuf-

fisance évidente. Le domaine de *la recherche* est déjà en crise, puisqu'aucun programme individuel de recherche ne peut être approuvé avant l'adoption d'un « programme-cadre » qui exige l'unanimité. Cependant il s'agit d'un domaine dans lequel la Communauté a un intérêt vital à rattraper les Etats-Unis et le Japon.

La codification des procédures de *coopération politique* sous forme de traité dans l'article 30 de l'Acte unique était peut être utile pour formaliser la coopération politique européenne et la rattacher à la Communauté. Cependant peu de changements ont été introduits dans les pratiques existantes. Le seul progrès significatif a été l'établissement d'un secrétariat de la coopération politique. Bien que cela puisse être utile en ce qui concerne l'administration de la coopération politique, l'établissement d'un secrétariat séparé des institutions existantes de la Communauté est un danger. La Communauté a des institutions adéquates pour représenter les Etats membres (le Conseil), l'électorat dans son ensemble (le Parlement) et un organe exécutif qui agit au nom de la Communauté dans son ensemble (la Commission). Pourquoi établir un organe inter-gouvernemental séparé ? A moyen ou à long terme c'est une source potentielle de conflit et cela doit être *modifié*.

Un plus gros handicap pour la coopération, c'est qu'elle demeure une simple coordination de politiques étrangères nationales sans autre chose que l'expression de bonnes intentions à l'égard du concept de politique étrangère commune. Cependant notre rassemblement de nations de petites ou de moyennes dimensions n'a aucune chance d'influencer les événements mondiaux, même dans des secteurs qui concernent directement les Européens, tels que les négociations sur le contrôle des armements entre l'Union soviétique et les Etats-Unis. A moins qu'une politique commune ne soit mise au point, nous pourrions tout aussi bien nous passer de politiques.

Finalement, et non la moindre, se pose la question de *la démocratie*. Il est inacceptable que les pouvoirs législatifs que les parlements nationaux ont délégués à la Communauté soient exclusivement exercés par le Conseil (c'est à dire des ministres nationaux, réunis à huis-clos, sans responsabilité collective). L'Acte unique, sauf en deux matières où l'assentiment du Parlement européen est maintenant requis (l'accession de nouveaux Etats membres et les accords d'association) ne laisse au Parlement qu'un rôle consultatif. Ceci doit être changé pour garantir que la législation de la Communauté soit soumise à l'approbation des représentants de l'électorat aussi bien qu'à celle des représentants des gouvernements nationaux.

Dans tous ces domaines, et dans d'autres, il est clair que l'Acte unique, même s'il réussit à atteindre certains des objectifs qu'il cherche à réaliser, sera nettement insuffisant pour permettre à l'Europe de faire face aux problèmes de l'avenir. Comme l'a dit récemment la Commission : « le navire de l'Europe a besoin d'un homme de barre. » Ce dont nous parlons c'est le gouvernement de l'Europe dans ces domaines où les Etats membres (avec quelle réticence !) abandonnent leur contrôles nationaux. Ceux qui prétendent que l'Acte unique sera le dernier mot sur la question institutionnelle en ce siècle se trompent certainement.

Richard Corbett

L'action fédéraliste

CONSIDERATIONS PREALABLES A UNE REFLEXION SUR LA STRATEGIE DES FEDERALISTES*

Les fédéralistes ne doivent jamais oublier, dans l'élaboration de leur stratégie, que l'entreprise dans laquelle ils se sont engagés est d'une difficulté toute particulière. Pour s'en rendre compte, il suffit de comparer notre action politique avec celle des partis. Les partis luttent au jour le jour pour réaliser un large éventail d'objectifs politiques et pour conquérir, voire garder, le plus grand nombre possible de positions de pouvoir dans le cadre du système institutionnel existant (gouvernements et Parlements nationaux, Parlement européen, régions et communes, etc.). Pour les fédéralistes le problème est tout à fait différent. Il est vrai qu'ils ont mené et gagné des batailles dans le passé tout comme ils en ont perdues. Au cours de leur histoire, ils ont accumulé certainement un capital précieux de prestige et d'influence. Mais le caractère de leur objectif — qui ne consiste pas à conquérir un pouvoir qui existe mais à bâtir un pouvoir qui n'existe pas — les tient structurellement en dehors du cadre institutionnel existant. Cela nous oblige à nous passer des motivations normales de la lutte politique, qui ont leur fondement dans la perspective de l'obtention à brève échéance de résultats concrets, c'est-à-dire d'une modification de la situation de pouvoir ou de l'équilibre entre les intérêts sectoriels. Il est donc plus difficile de maintenir les forces sur le terrain.

Les fédéralistes doivent être bien conscients, en outre, dans leur réflexion stratégique, de la nature du processus d'unification européenne

* Il s'agit du rapport présenté à la Ière Commission du XII Congrès de l'UEF (Strasbourg, du 10 au 12 avril 1987).

et du rôle qui leur revient dans ce processus. A ce propos, pour éviter de commettre de graves erreurs, il ne faut jamais oublier deux faits essentiels (quelque banals qu'ils puissent paraître) : 1) *les fédéralistes sont un facteur décisif du processus* et 2) *ils n'en sont pas le seul.*

La situation actuelle. La tentation minimaliste. Caractère décisif de l'initiative fédéraliste.

Que les fédéralistes soient un facteur indispensable du processus, il est particulièrement important de ne pas l'oublier dans une conjoncture délicate comme celle d'aujourd'hui. Après la déception grave qu'a été l'« Acte unique » de Luxembourg, il semble que le but de l'Union ait disparu de la scène politique. Et, comme il arrive toujours après une défaite, beaucoup cèdent à la tentation de baisser le tir et de se mettre à la recherche de succès plus faciles en poursuivant des objectifs plus modestes. C'est comme cela que, même à l'intérieur de l'UEF, on entend de plus en plus souvent des incitations à concentrer nos forces, plutôt que sur l'objectif « non réaliste » de l'Union, sur des thèmes plus « concrets », tel celui de la réalisation de toutes les potentialités institutionnelles de l'« Acte unique », ou celui du marché unique en 1992.

Cette déviation minimaliste a justement son origine dans la non reconnaissance du rôle spécifique des fédéralistes dans le processus d'unification européenne. Adopter passivement comme buts de notre action ceux que la situation politique nous impose petit à petit signifie renoncer à notre autonomie et oublier le rôle décisif d'initiative que nous avons toujours joué jusqu'à présent dans le processus d'unification européenne (CED, élection européenne, Système monétaire européen, projet de Traité). Cela signifie aussi oublier que ce rôle doit se manifester avec une détermination particulière dans les moments difficiles, lorsqu'il semble que l'Europe ne soit plus à l'ordre du jour de la politique des gouvernements et que le Parlement européen est inerte et découragé. Notre spécificité est d'être le seul agent du processus *dont la raison d'être est l'exercice de l'initiative pour la réalisation de l'Union européenne.* On ne peut dire la même chose du Parlement européen, dont l'activité s'épuise presque entièrement dans l'élaboration de prises de position sur les thèmes les plus disparates, comme s'il était un vrai Parlement d'un vrai Etat, et non dans l'effort de faire avancer le processus de *création* de l'Etat européen. Ni, à plus forte raison, des gouvernements, dont la raison d'être est la gestion des réalités nationales, et pour lesquels la politique européenne n'est qu'un secteur de la politique extérieure. Cela signifie deux choses : 1) *que dans les phases de reflux l'objectif de l'unification*

politique de l'Europe peut être tenu fermement seulement par les fédéralistes, ce qui crée les conditions pour que le processus puisse redémarrer lorsque le contexte politique général devient plus favorable et 2) *que pour les fédéralistes renoncer, dans les phases d'inertie du processus, à l'objectif qui définit leur identité et constitue le fondement de leur existence aurait la signification objective d'un véritable suicide politique.*

La tentation maximaliste. L'occasion.

Il est tout aussi important de rappeler que, s'il est vrai que les fédéralistes sont un agent indispensable du processus, il est également vrai qu'ils n'en sont pas le seul. Les autres sont les gouvernements et les Parlements nationaux ainsi que, aujourd'hui, le Parlement européen. Cela signifie que, si d'une part la responsabilité de l'initiative et de la mobilisation revient structurellement aux fédéralistes — et personne ne peut s'en charger à leur place — ils doivent d'autre part prendre garde à ne pas céder à la tentation de penser qu'ils agissent dans un vide politique, c'est-à-dire que l'issue de leur lutte ne dépend que d'eux. Bien au contraire, pour les fédéralistes, le succès de l'initiative d'abord, et de la mobilisation ensuite, dépend du fait que le processus politique, en tant que résultante de l'action de toutes ses composantes, leur en présente l'opportunité. Les batailles par lesquelles les fédéralistes ont le plus infléchi le processus et qui ont le plus sollicité l'attention des *media* ont été possibles grâce à l'existence d'un contexte politique favorable qui a rendu les gouvernements — dans le cadre communautaire — et le Parlement européen particulièrement sensibles à leurs revendications. Il suffit de rappeler la longue lutte pour l'élection directe, qui fut favorisée par le fait que Giscard d'Estaing, et à sa suite le Conseil européen dans son ensemble, se sont saisis de cet objectif ; ou encore celle pour la monnaie européenne avec l'engagement peu après de Giscard lui-même et de Schmidt pour aboutir à la création du SME ; ou celle pour la réforme des institutions communautaires, qui fut reprise tout de suite par le Parlement européen, sous l'inspiration de Altiero Spinelli ; ou finalement le succès de la manifestation de Milan dû, au-delà des efforts des fédéralistes, à la circonstance fortuite qu'une réunion du Conseil européen ayant comme objet principal le thème décisif de la réforme des institutions communautaires ait été tenue dans la seule ville européenne où il était possible à l'époque d'organiser une grande mobilisation.

Il existe donc une autre erreur, symétrique de la précédente, qu'il est tout aussi important d'éviter, et qui consiste à oublier que notre action ne

peut avoir du succès que si les circonstances externes le permettent. Cela signifie que le deuxième élément essentiel de notre stratégie, en plus de *l'initiative*, est *l'occasion*. Ne pas tenir compte de cet élément signifie commettre l'erreur maximaliste de penser que l'issue de notre lutte dépend uniquement de l'intensité de nos efforts et que par conséquent il n'y a d'autre vrai problème que celui de jeter sans discernement toutes nos forces dans les batailles où nous sommes successivement engagés, comme si elles étaient la dernière et la décisive ; et cela sans nous préoccuper ni de replacer le combat dans un dessein stratégique général ni de la manière de maintenir nos forces sur le terrain en cas de défaite. Ceux qui tombent dans cette erreur n'évaluent pas correctement les forces susceptibles de se ranger sur le même front qu'eux (dans notre cas il s'agit des autres mouvements pour l'unité européenne) avec comme conséquence de jeter toutes les énergies matérielles et morales des militants en des batailles velléitaires et perdues dès le départ et de laisser ces derniers, après coup, découragés et sans perspectives et de mettre de la sorte encore une fois notre organisation en péril de dissolution.

Tout cela amène à la conclusion que nous devons mettre sur pied un instrument d'action qui soit indépendant de la conjoncture et qui nous permette de rester sur le terrain, pour une longue période de temps si cela est nécessaire.

La dimension européenne de la lutte fédéraliste.

Un deuxième facteur qui rend notre lutte particulièrement difficile est son caractère nécessairement supranational. Il s'agit d'un trait qui a pu en partie se dérober à la compréhension des militants tant que la scène politique européenne a été tenue par des projets qui, tout en étant dus à l'initiative des fédéralistes, ont été vite repris par de grands *leaders* nationaux ou bien par le Parlement européen. C'est le cas de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, du Système Monétaire européen et du projet de Traité instituant une Union européenne. L'existence de ces grands points de repère a donné à l'action des fédéralistes un caractère *objectivement supranational*, même si elle a été menée essentiellement au niveau national et a été seulement coordonnée au niveau européen. Aujourd'hui, comme nous l'avons vu, la situation est différente. Aucun grand projet politique n'est présent sur la scène. Ce qui fait défaut, c'est donc le facteur externe qui a donné, jusqu'à aujourd'hui, une unité objective à l'action des fédéralistes au niveau européen. Il s'ensuit, d'une part, que l'unité d'action des fédéralistes est devenue d'autant plus nécessaire ; et, d'autre part, que sa réalisation *ne dépend que de nous*. Il

s'agit du reste d'une nécessité désormais perçue comme une donnée de fait immédiatement évidente par tous ceux qui sont engagés dans la lutte pour l'Europe. Les militants de n'importe quelle section nationale de l'UEF, aussi forte qu'elle soit, et quelle que soit l'efficacité avec laquelle elle réussit à exercer son influence sur le gouvernement, le parlement et les forces politiques de son propre pays, se rendent compte clairement que leur action tourne à vide tant qu'elle reste confinée dans le cadre national et que leurs efforts sont condamnés à la stérilité s'ils ne s'additionnent pas avec ceux de tous les fédéralistes qui agissent dans les autres pays de la Communauté.

La nature de l'UEF.

Face à cette exigence que tout le monde ressent mais qui, par un paradoxe qui n'est qu'apparent, est ressentie d'une manière d'autant plus aigue par ceux-là même qui sont engagés dans les sections nationales les plus actives et les mieux organisées, il y a la réalité de l'UEF. L'UEF est la première organisation politique supranationale de l'histoire. De plus, elle est l'organisation à laquelle appartiennent tous ceux qui se reconnaissent dans le fédéralisme en Europe. Elle constitue par conséquent le seul cadre d'organisation naturel au sein duquel il est pensable d'organiser une véritable unité d'action de tous les fédéralistes. Cette constatation me paraît décisive, car elle doit nous donner la mesure de notre importance sur l'échiquier politique européen et de l'urgence de nos responsabilités.

Ce que nous devons nous demander par conséquent, c'est si et à quelles conditions, l'UEF peut être en mesure d'exprimer un degré suffisant d'unité d'action. Il ne faut pas se cacher que la supranationalité de l'UEF a été, jusqu'à aujourd'hui, plus formelle que substantielle. Elle a joué un rôle symbolique d'une importance extrême, qui pourtant ne peut effacer le fait que les véritables centres d'initiative fédéralistes restent encore, sans aucun doute, les organisations nationales, là où il y en a une (et s'il n' y en a aucune, ce n'est pas l'UEF qui peut suppléer à son absence). Les financements et l'efficacité de l'organisation existent uniquement — s'ils existent — au niveau national. L'UEF a voté jusqu'à aujourd'hui beaucoup de résolutions mais, chaque fois que le problème de l'action s'est posé, elle s'est bornée à prendre acte des actions décidées et menées au niveau national. Quoi qu'il en soit, il est évident, et il serait hypocrite de se le dissimuler, que le pouvoir de décision dans l'univers fédéraliste (là où il y a quelque chose à décider, car il serait ridicule de parler d'un pouvoir de décision quel qu'il soit dans les pays où un mouvement

fédéraliste n'existe que sur le papier) se trouve au niveau national. Lorsqu'on décide au niveau UEF, cela arrive uniquement parce qu'on a pu réaliser un compromis entre les mouvements nationaux (c'est précisément ce qui se passe dans le Conseil des Ministres de la Communauté) ou bien parce qu'on accepte de couvrir avec l'étiquette UEF des actions qui en réalité, sont décidées et réalisées au niveau national.

Il s'agit d'une donnée objective, dont personne ne porte la responsabilité. Il est inévitable en effet que l'organisation européenne des fédéralistes elle aussi soit conditionnée par la réalité institutionnelle dans laquelle elle doit agir. Il s'agit d'une donnée dont il faut tenir compte, car en politique l'incapacité, voire le refus, de prendre acte de la réalité porte nécessairement à la paralysie de la volonté, et par conséquent à l'impuissance. Le problème que nous devons nous poser n'est donc pas celui — tout à fait irréaliste — de renverser d'emblée le rapport de forces entre le niveau européen et le niveau national à l'intérieur de l'UEF, mais simplement celui de donner un début de substance à la supranationalité formelle de notre organisation grâce à la creation d'un réel, bien que modeste, degré d'unité d'action parmi les fédéralistes européens. Cela doit être accompli avec la conscience qu'il s'agit d'une condition nécessaire pour le développement et la survie *même* des mouvements fédéralistes nationaux , qui ne peuvent désormais plus, sans mettre en jeu leur crédibilité, se présenter à l'opinion publique et à la classe politique de leurs pays respectifs avec une ligne d'action purement nationale.

La Campagne pour la démocratie européenne comme action-cadre de l'UEF.

Il s'agit donc d'élaborer des instruments d'action ayant, d'un côté, la fonction de garantir et de rendre visible la *continuité* de notre action et le caractère permanent de notre objectif stratégique et, de l'autre, d'en garantir et d'en rendre visible la dimension européenne. De cette façon, les résultats des efforts de chacune de nos organisations de base, et de chacun de nos militants, pourraient s'additionner et être perçus par la classe politique comme les parties d'un seul dessein stratégique, sans pour autant que nous devions renoncer à adapter notre stratégie à l'évolution du processus politique ni à la différencier en fonction de la diversité des situations locales, régionales et nationales. Ce qu'il s'agit en somme de mettre sur pied, c'est une *action-cadre* qui soit le véhicule de *toutes* les actions des fédéralistes en Europe, en leur donnant une unité, et par là même une efficacité politique, malgré leur différenciation dans le temps et dans l'espace.

C'est dans cette perspective que le Comité fédéral de l'UEF a lancé la *Campagne pour la démocratie européenne*, une action dont l'objet principal est de demander aux gouvernements de la Communauté qu'ils attribuent un mandat constituant au Parlement européen. Il s'agit d'une action qui présente trois éléments communs qui en identifient la physionomie et en garantissent l'unité : 1) la dénomination ; 2) un texte uniforme et 3) un organisme qui en oriente le déroulement et fasse circuler les informations.

La *dénomination commune* (*Campagne pour la démocratie européenne*) permet d'encadrer toute action menée par n'importe quelle organisation de base de l'UEF comme une partie d'un seul projet stratégique. Il est évident que si des journalistes, des hommes politiques et de simples citoyens, au cours de leurs déplacements d'une ville européenne à une autre prennent connaissance d'actions qui, tout en étant différentes entre elles, se présentent toutes sous le seul titre de *Campagne pour la démocratie européenne*, ils seront amenés à attribuer à chacune de ces initiatives beaucoup plus d'importance politique — et à l'organisation qui la mène un pouvoir bien plus grand — qu'ils ne l'auraient fait si les mêmes actions leur avaient été présentées sous des dénominations différentes, avec par conséquent un impact beaucoup plus fort sur les *media*.

Un discours analogue doit être fait pour ce qui concerne le *texte uniforme*. S'il est utilisé pour obtenir les adhésions d'élus locaux, associations diverses et simples citoyens, ce texte fournira à toutes nos organisations de base — et aussi au plus isolé des militants dans les pays où le fédéralisme est faiblement représenté — un instrument d'action homogène qui, en tant que tel, rendra possible *l'addition* des résultats obtenus par toutes les sections locales et donnera aux fédéralistes courageux qui sont actifs dans les pays où notre organisation est faible le sentiment de participer à un dessein ayant une dimension européenne. Ce texte commun doit indiquer l'objectif à long terme de la Campagne, pour garantir le *caractère permanent* du but de notre lutte en l'absence duquel chacune de nos défaites partielles risquerait d'être une source de frustration et de découragement pour nos militants.

Une action conçue selon ces lignes doit être coordonnée par un seul *centre d'orientation*, ayant la fonction de mettre en oeuvre les instruments techniques nécessaires pour la mener, de rédiger et de diffuser les instructions pratiques pour les groupes et pour les militants isolés, de rassembler les informations et de les faire circuler, de proposer — et de décider en cas d'urgence, sous réserve de ratification de la part des organes de l'UEF — les adaptations imposées par l'évolution de la situation politique.

Il ne reste à prendre en considération qu'un dernier caractère — suggéré par Gerhard Eickhorn — que cette action devrait posséder. Si sa physionomie était uniquement celle que j'ai dessinée jusqu'ici, elle risquerait d'être considérée par nos organisations de base comme ayant peu de force de mobilisation — et par les *media* comme étant faiblement intéressante — parce que, en dernière analyse, elle ne se distinguerait pas d'une manière substantielle des nombreuses campagnes de récoltes d'adhésions que les fédéralistes ont menées dans le passé et qui ont produit sans aucun doute une certaine lassitude parmi nos militants, dans les media et dans l'opinion publique de nos villes — ce qui est inévitable comme il s'agit d'un instrument d'action désormais trop exploité. Pour que cela ne se produise pas, il faut introduire dans l'action un élément de nouveauté, qui exprime le *caractère spécifique* de notre action et de notre organisation : la *supranationalité*. Ce résultat peut être obtenu en adressant l'appel — auquel on demande d'adhérer — aux gouvernements, Parlements, organes dirigeants des partis, des syndicats, etc. *d'un ou plusieurs des autres pays de la Communauté* (et en particulier des deux pays décisifs, la France et la République fédérale). On peut facilement se rendre compte que ce caractère de nouveauté supranationale attirerait l'attention de la presse, de la télévision et de l'opinion publique en général soit dans le pays où la récolte d'adhésions serait organisée, soit dans le pays dont le gouvernement, etc. serait le destinataire de l'appel. Le pouvoir de mobilisation de la Campagne vis-à-vis de nos militants en serait énormément augmenté.

La subdivision de la Campagne en phases. La première phase.

Pour que des groupes politiques organisés au niveau local ou régional s'activent, il est essentiel qu'ils disposent d'un espace suffisant laissé à la créativité de chacun ainsi que de la possibilité d'approcher les thèmes européens à partir d'un point de vue qui tienne compte des problèmes particuliers qui se posent dans chaque point du territoire et d'adopter le style et le langage correspondant aux différentes nuances que présentent — à l'intérieur de son unité substantielle — la culture politique de chacun des pays de l'Europe. C'est pourquoi une *action-cadre* comme celle qui a été approuvée par le Comité fédéral se présente comme une action authentiquement fédéraliste, dans la mesure où elle laisse assez de place aux diversités locales mais permet en même temps de cumuler les efforts de tous grâce à un certain nombre d'éléments communs. Cela n'empêche pas qu'elle puisse être aussi bien le véhicule pour d'autres ba-

tailles unitaires, dont la fonction serait d'atteindre des objectifs intermédiaires sur le chemin de la réalisation de l'Union. Cela signifie que, sans pour autant cesser de poursuivre et de mettre en évidence l'objectif à long terme du mandat constituant du Parlement européen, la Campagne peut s'articuler en des *phases* distinctes, correspondant à des *stades* du processus qui doit mener à la réalisation de l'objectif à long terme.

Le contenu possible de la première de ces phases (le contenu des phases suivantes pouvant être décidé en raison de l'évolution des circonstances) a été déjà esquissé au cours du débat qui a précédé le Congrès au sein de l'UEF et de ses sections nationales. Il s'agit essentiellement de s'engager dans la poursuite de trois objectifs : a) un referendum sur l'Union européenne et sur ses contenus, à tenir en même temps que les prochaines élections européennes ; b) la réalisation des conditions institutionnelles nécessaires pour impliquer les Parlements nationaux dans le processus de réforme démocratique des institutions communautaires et c) la manifestation de Bruxelles, à l'occasion de la réunion du Conseil européen du 29 juin prochain.

Le referendum.

La proposition ayant pour but d'obtenir qu'on organise un ou plusieurs referendums sur l'Union et sur ses contenus a provoqué jusqu'ici des réactions diverses. Les perplexités qu'elle suscite souvent sont liées à la crainte que des obstacles de nature constitutionnelle en empêchent le déroulement dans quelques pays de la Communauté, ou en tout cas en fassent dépendre la possibilité d'une procédure de révision constitutionnelle complexe et improbable. Or, il est essentiel de remarquer que ces perplexités sont fondées dans la mesure où l'on placerait le referendum dans le cadre des différents systèmes juridiques nationaux. Mais on arrive à une conclusion différente si le referendum se place dans le cadre du système juridique européen. Et c'est précisément ce qui se passerait dans l'hypothèse d'un referendum à tenir en même temps que l'élection européennne de 1989, qui ferait l'objet d'une décision formelle du Conseil des Ministres, *préalablement sollicitée par un appel solennel du Parlement européen* et ratifiée ensuite par les Parlements nationaux. *Dans cette hypothèse le terrain serait automatiquement déblayé de tout problème de nature constitutionnelle en vertu du principe, affirmé plusieurs fois par la Cour de Justice de la Communauté, de la primauté du droit communautaire sur le droit national.*

Je sais bien qu'on pourrait objecter à cette affirmation que ce principe n'est pas reconnu dans une mesure égale par toutes les Cours constitutionnelles ou par les autres organes dotés de la compétence du contrôle constitutionnel des Etats de la Communauté. *Mais il serait tout simplement scandaleux que le Parlement européen justifie son inertie en faisant référence à une interprétation des rapports entre droit communautaire et droits nationaux opposée à celle de la Cour de Justice* (outre celle de plusieurs Cours constitutionnelles et de nombre de juristes de renommée internationale).

La bataille pour le referendum est déjà commencée aussi bien à l'intérieur du Parlement européen qu'en dehors de lui. Il reste que son succès doit être certes considéré comme possible, mais non comme probable, à cause des résistances qu'on peut facilement prévoir de la part des gouvernements nationaux. Toujours est-il qu'il s'agit d'une bataille qu'il vaut la peine de mener. Car son objectif a assez de *crédibilité* et par là même il peut, d'un côté, mobiliser les énergies de nos militants en vue d'organiser une forte pression sur le Parlement européen et, de l'autre, fournir au Parlement Européen un instrument capable de mettre encore une fois le problème de l'Union à l'ordre du jour *pour en faire le leitmotiv de la prochaine campagne électorale européenne.* Il s'agit d'un point sur lequel les parlementaires européens devraient être très sensibles, car l'Union — c'est-à-dire le gouvernement démocratique de la Communauté — reste le seul thème capable de donner de l'élan à une campagne électorale qui se présente comme désolamment pauvre de perspectives et donc destinée à dégénérer en douze sordides confrontations de pouvoir entre partis nationaux sur des thèmes nationaux. Les électeurs arrivés désormais au troisième rendez-vous européen, commenceraient à ressentir comme une moquerie une élection pour un Parlement qui n'a aucun pouvoir et qui ne fait rien pour le conquérir, et déserteraient les urnes. Le prestige et même la carrière politique des députés nouveaux élus en seraient gravement compromis. *On peut en tirer la conclusion que la bataille pour le referendum, conçu dans cette forme, même si elle était perdue, renforcerait le front des forces qui luttent pour l'Union et affaiblirait celui des forces qui s'y opposent.*

L'implication des parlements nationaux dans le processus de réforme institutionnelle de la Communauté.

Le problème d'une liaison plus étroite entre le Parlement européen et les Parlements nationaux — dont l'absence a été indubitablement un facteur important de l'échec du Projet de Traité — a été posé avec force par l'*Europa-Union Deutschland* et par le Président du Conseil allemand du Mouvement européen — et Président du *Bundestag* — Philipp Jennin-

ger. Il s'agit d'exercer une pression coordonnée soit sur les Parlements nationaux soit sur le Parlement européen afin qu'ils instituent des commissions *formelles* ayant pour tâche de garantir — par exemple en tenant des séances communes — que les Parlements nationaux soient tenus constamment au courant de l'activité du Parlement européen et des problèmes qu'il débat, et qu'ils soient donc de plus en plus impliqués dans le processus de réforme des institutions communautaires. Pour la réalisation de ce projet, nous pouvons aussi compter sur des alliés précieux à l'intérieur des intergroupes fédéralistes qui ont été formés, et qui sont en train d'être formés, à l'intérieur du Parlement européen et des Parlements nationaux. Il s'agit, dans ce cas aussi, d'un thème qui offre à nos sections locales l'opportunité d'activer les rapports qu'elles entretiennent avec les Parlementaires européens, avec les Parlementaires nationaux et, en général, avec les forces politiques. La tâche des organes dirigeants de l'UEF sera celle d'élaborer des propositions juridiquement fondées et politiquement réalisables pour fournir aux sections et aux militants des moyens de pression efficaces.

La manifestation de Bruxelles.

La manifestation de Bruxelles, grâce à l'admirable sérieux avec lequel elle est organisée par nos amis belges, pourrait assumer une dimension comparable à celle de la manifestation de Milan. A ce propos, il faut souligner l'importance que les manifestations — même les moins spectaculaire — organisées par les fédéralistes à l'occasion des réunions du Conseil européen ont eu aussi bien du point de vue politique — pour rappeler aux gouvernants qu'il existe un mouvement supranational qui, au nom des citoyens électeurs, veille constamment sur leur conduite chaque fois que l'Europe est en jeu — que du point du vue de l'organisation, pour renforcer l'UEF. Beaucoup de militants, de jeunes sourtout, ont pris conscience pour la première fois à l'occasion de ces manifestations de ne pas être seuls dans leur pays à travailler — d'habitude avec beaucoup d'enthousiasme mais avec peu de satisfactions — pour l'unité de l'Europe, mais de faire partie d'une organisation modeste du point de vue de son importance numérique, mais ayant une dimension européenne. Il s'agit d'une prise de conscience qui renforce leur volonté de lutter. Du reste la mobilisation des forces, avec l'initiative politique, sur le thème de l'Union européenne est la tâche qui justifie notre existence. Nous devons être par conséquent à la hauteur de cette tâche même dans les phases les moins favorables du processus. C'est pourquoi nous devons attribuer, dans les deux mois qui viennent, un degré de priorité très haut au

recrutement des participants à la manifestation de Bruxelles.

L'aspect interne de la Campagne, l'utilisation des jumelages.

Dans la structure de la Campagne, telle qu'elle a été présentée jusqu'ici, il est impossible de dissocier les effets externes des effets internes. Il est évident, en effet, que l'organisation se renforce et prend conscience de sa dimension européenne précisément à mesure qu'elle acquiert la capacité de mener une action unitaire dirigée vers les institutions et les forces politiques nationales et européennes. Néanmoins, la faiblesse de l'UEF — et sa quasi absence dans quelques pays de la Communauté — nous oblige à réfléchir sur l'opportunité de doter aussi la Campagne d'instruments d'action ayant comme but spécifique le renforcement de l'organisation et par lesquels on puisse introduire dans l'UEF, d'un côté, un élément de supranationalité concrète, qui descende jusqu'à la base, et de mettre, de l'autre, l'expérience des sections les plus fortes au service du développement du fédéralisme organisé dans les régions dans lesquelles il est faible, voire inexistant.

Une recommandation en ce sens nous est adressée par Mario Albertini, qui a souligné à plusieurs reprises l'importance des jumelages entre villes européennes comme instrument pour réaliser ces objectifs. Grâce à l'action précieuse du CCRE, menée au cours des décennies, chacune de nos villes est liée avec plusieurs autres villes de la Communauté, et il est notoire que dans de nombreuses occasions les groupes fédéralistes des villes jumelées ont établi des contacts utiles et intéressants en exploitant les occasions offertes par les jumelages. Il s'agit maintenant de généraliser cette pratique, en l'insérant dans le cadre de la Campagne et en accentuant de cette manière le caractère transnational de cette dernière, en coordonnant dans la mesure du possible les initiatives déjà en cours, en en prenant de nouvelles et en consacrant une attention particulière aux contacts avec les villes où il n'existe pas de groupe fédéraliste pour en créer, moyennant l'organisation de séminaires, débats, tables rondes, rencontres avec les écoles à réaliser surtout avec la collaboration de l'AEDE, etc.

L'intérêt très vif de cette proposition consiste en ce que, si elle trouve un accueil favorable de la part des sections, la tâche du renforcement de l'UEF, de l'approfondissement de sa supranationalité substantielle, de son extension aux régions dans lesquelles elle est très faible ou tout à fait absente *deviendrait une tâche de chaque groupe local*, dans la mesure où chaque section fédéraliste, dans chacune des villes dans lesquelles l'UEF est représentée assumerait en propre la responsabilité de suivre et de développer les contacts et le débat politique et culturel avec les groupes fé-

déralistes des villes jumelées, là où ils existent, et d'en créer là où ils n'existent pas. Il est évident que l'efficacité d'une action réalisée d'une manière si ramifiée serait infiniment plus grande que celle de n'importe quelle initiative étudiée et réalisée uniquement au niveau des sommets européens et nationaux qui, quoi qu'on fasse, ne permettrait pas de mettre la force des groupes les plus nombreux et capables d'agir au service des groupes faibles ou inexistants.

Conclusion.

La Campagne pour la démocratie européenne, avec la structure qu'on a esquissée, peut paraître une action relativement modeste. Et elle est modeste en effet, tout comme le sont nos forces et notre degré d'unité. Mais nous ne devons jamais oublier que, malgré l'importance réduite de nos forces, nous avons pesé d'une manière décisive dans le processus d'unification européenne chaque fois que l'occasion favorable s'est présentée et que nous avons su indiquer la réponse correcte et la soutenir avec sérieux par notre indépendance de jugement et notre combativité. Nous ne devons jamais oublier non plus que l'occasion favorable peut se représenter à tout moment. Quoi qu'il en soit, notre devoir absolument prioritaire est celui de rester sur le terrain en agitant le thème de l'Union. Ce dont nous pouvons en tout cas être sûrs, c'est que, si nous sommes capables de créer un embryon d'action politique qui soit vraiment européenne — qui le soit dans les faits et non seulement dans les mots — nous donnerons une contribution importante à la croissance de notre force, de notre conscience et de notre unité.

Francesco Rossolillo

Le fédéralisme dans l'histoire de la pensée

LUIGI EINAUDI

L'explosion de la première bombe atomique a définitivement modifié la nature de la guerre et a fait place à une incertitude angoissante quant au destin de l'homme. Peu nombreux furent ceux qui comprirent immédiatement combien la condition humaine venait de changer, et combien les critères utilisés habituellement pour juger le monde étaient devenus obsolètes ; l'un d'eux était Luigi Einaudi. Einaudi fut un économiste qui jouit d'une renommée internationale, un éditorialiste attentif des événements les plus importants de son époque, ministre des finances et, enfin, président de la République italienne. Il publia dans le Corriere della Sera *du 29 mars et du 4 avril 1948 deux articles aux titres significatifs : « Qui veut la paix ? » et « Qui veut la bombe atomique ? », afin de contraindre les pacifistes à se défaire de leurs oripeaux idéologiques et à réfléchir aux conditions pouvant assurer une paix durable.*

A cette époque, les articles d'Einaudi ne rencontrèrent guère d'écho. Tout le monde était bien trop convaincu que la paix et la guerre dépendaient de la nature du régime politique ou de l'organisation capitaliste de l'économie occidentale pour pouvoir aborder le problème de manière rationnelle. Pourtant, il était nécessaire que quelqu'un se chargeât de défendre les principes de la raison. Et Luigi Einaudi pouvait le faire à bien des titres.

Dès 1897, il avait pressenti le caractère unitaire du processus historique européen, et dans un article publié dans La Stampa *du 20 août de la même année, il observait que la collaboration qui s'était instaurée entre les Etat du vieux continent pouvait être considérée comme l'aube de l'unité européenne. Il considérait alors que la simple volonté de coopération entre Etats souverains, et l'intention affirmée de se protéger des guerres à venir, suffiraient à instaurer une paix durable. Dans un court écrit, le jugement que le jeune Einaudi portait sur les résultats de la collaboration entre les puissances européennes était de toute évidence en contradiction avec l'expérience historique. Toutefois, il avait le mérite*

d'affronter le problème de la paix dans le contexte adéquat, le niveau européen.

Au fil des ans, la pensée d'Einaudi devait se préciser avec une grande netteté. En 1918, alors que les énormes destructions provoquées par la première guerre mondiale venaient de démontrer que les ententes entre puissances souveraines ne pouvaient suffire à conjurer les conflits armés, il n'hésita pas à critiquer âprement le projet de Société des Nations lancé par Wilson, arguant que cette institution ne pouvait être un instrument de paix, mais plutôt un paravent derrière lequel les partisans de la guerre agiraient impunément. Dans deux articles publiés dans le Corriere della Sera *du 5 janvier et du 28 décembre 1918, Einaudi put démontrer avec facilité que toutes les coalitions d'Etats créées au cours des siècles s'étaient dissoutes dès l'apparition d'un désaccord, et que, malgré leur existence, aucune guerre n'avait jamais pu être évitée.*

C'est ainsi qu'il en avait été lors du premier conflit mondial. Il plongeait ses racines dans la division de l'Europe, qui n'avait pas su se doter d'une structure politique cohérente avec le degré d'unité qu'elle avait atteint grâce aux progrès réalisés par la révolution industrielle. Si cette contradiction n'avait pas été résolue par la création, sur le vieux continent aussi, d'une fédération d'Etats organisée selon le modèle américain, les controverses entre nations européennes auraient débouché sur un nouveau conflit, plus dramatique encore.

Einaudi avait vu juste et, en 1945, il put reprendre, sans en changer une virgule, son texte de 1918 en mettant de nouveau en garde les Européens contre le mythe funeste de l'Etat national. Dans l'intervalle, le problème de la paix était devenu plus obsédant, l'homme ayant acquis, avec l'explosion de la bombe atomique, la capacité de mettre en danger non seulement la survie de la civilisation mais aussi celle du genre humain.

Ce tournant, qui ajoutait une nouvelle barbarie à la barbarie de la guerre, avait poussé Einaudi à revenir sur le problème des moyens les plus efficaces pour chasser de la surface de la terre tout conflit armé. A cet effet, il ne suffisait pas de s'élever contre la bombe atomique, de signer de conventions solennelles contre son emploi, d'écrire dans les journaux, et de proclamer dans la rue l'horreur qu'inspirait cette arme nouvelle. Pour abolir vraiment la guerre, il n'y avait qu'un moyen : « le renoncement de chaque Etat à sa propre souveraineté militaire. » Telle était la pierre de touche à laquelle mesurer la sincérité des intentions de ceux qui se faisaient les apôtres de la paix.

Pour conclure son article « Qui veut la paix ? », il écrivait : « Lorsqu'il s'agit de faire la distinction entre les amis et les ennemis de la paix, ne nous arrêtons pas ... aux professions de foi, d'autant plus bruyantes qu'elles sont plus mensongères. Demandons au contraire : voulez-vous conserver la pleine souveraineté de l'Etat dans lequel vous vivez ? Si oui, celui-ci est un ennemi implacable de la paix. Etes-vous au contraire décidé à apporter votre voix, votre appui, seulement à ceux qui promettent de mettre en œuvre la transmission d'une partie de la souveraineté nationale à un nouvel organe appelé Etats-Unis d'Europe ? Si la réponse est affirmative, et si les paroles sont suivies d'effet, vous pourrez, mais alors seulement, vous considérer comme partisan de la paix. Tout le reste n'est que mensonge. »

* * *

QUI VEUT LA BOMBE ATOMIQUE ?

Lorsqu'on demande à quelqu'un : « êtes-vous contre l'utilisation de la bombe atomique ? », il n'y a aucun homme au monde qui ne réponde : « oui ! » Les incertitudes et les divergences ne surviennent qu'au moment où l'on poursuit en demandant : « quel moyen efficace préconisez-vous contre cette utilisation? » Est-ce que la simple interdiction de la bombe atomique, acceptée et souscrite par tous les Etats souverains en une convention internationale solennelle pourrait être ce moyen ? Je suppose que nous sommes tous d'accord pour considérer qu'un pacte international, qui interdise purement et simplement aux Etats signataires de recourir à l'utilisation de la bombe atomique, ne serait qu'un papier parmi tant d'autres destiné, lorsque apparaîtrait la nécessité de l'appliquer, à finir à la poubelle. Un nouveau pacte Kellogg qui mette au ban de l'humanité les Etats et les hommes coupables de fabriquer et d'utiliser la bombe atomique serait signé sans hésitation par tous les Etats ; mais cela ne diminuerait pas du tout l'inquiétude qui envahit les peuples, à l'idée même que, malgré l'interdiction, on continue la fabrication de cet engin meurtier, et cela augmenterait même le soupçon que quelque Etat mal intentionné, et confiant dans la bonne foi des autres, se prépare à assaillir l'adversaire par surprise. C'est-à-dire qu'on ne distingue pas les partisans des adversaires de l'utilisation de la bombe atomique seulement parce que les uns refusent et que les autres acceptent de signer une convention de mise au ban de l'arme atomique. Celui qui, par aventure, a signé un manifeste contre l'utilisation de la bombe atomique n'a aucune raison de dénoncer celui qui a refusé de signer ce manifeste comme ennemi de l'humanité et comme apôtre infâme de l'utilisation de la plus

meurtrière d'entre toutes les armes. Le contraire pourrait être vrai aussi : le souscripteur des manifestes de bannissement pourrait être, consciemment ou non, celui qui, justement, en refusant les moyens pour faire respecter l'interdiction deviendrait en réalité le propagateur le plus efficace de l'utilisation de la bombe. En ce domaine comme en tant d'autres domaines politiques et sociaux, ce qui ne se voit pas est beaucoup plus important que ce qui se voit. Il ne suffit pas d'écrire dans les journaux et de crier sur les places publiques son abjection pour la bombe atomique. Les écrits et les discours ne servent à rien tant qu'on n'a pas clairement défini les moyens propres à faire observer l'interdiction.

Il existe un seul critère selon lequel on peut estimer si aux mots correspondent des intentions sérieuses, des résolutions qui visent vraiment à éloigner ce grand fléau de l'humanité. Tel est le dilemme : veut-on que l'interdiction prenne effet au sein de la pleine souveraineté des Etats renonçant à l'usage de la bombe atomique, ou bien reconnaît-on que son interdiction suppose a priori un abandon de cette souveraineté même ? C'est la pierre de touche pour prouver le sérieux et la sincérité des propositions de ceux qui affirment être contre l'utilisation de la bombe atomique.

Si l'on adopte le point de vue du maintien de la totale souveraineté des Etats signataires, ce n'est pas la peine d'aller plus avant. Cet accord serait hypocrite et ne servirait qu'à alimenter les soupçons et à accélérer la marche fatale vers la destruction de la civilisation humaine. Inutile de faire suivre la mise au ban de l'humanité de la promesse par chaque Etat de ne pas fabriquer l'arme interdite ; parfaitement vain est le cérémonial de destruction des bombes existantes ; plus vain encore l'engagement de laisser procéder à l'inspection de ses usines par des commissions d'experts internationaux chargés de découvrir des fabrications suspectes de produits aptes à être ensuite assemblés pour obtenir cette arme maudite. De telles stipulations, de semblables promesses et des obligations similaires ont déjà fait leurs preuves après la première grande guerre contre l'Allemagne vaincue et n'empêchèrent pas ce pays de se présenter au monde, dix ans plus tard, formidablement armé, je dirais même extraordinairement armé, au milieu de pays presque désarmés. Quel espoir peut-on avoir d'empêcher les recherches, les expériences, les découvertes et les fabrications sur les territoires parfois très vastes et souvent inaccessibles de certains grands Etats modernes ? Quelle chance de succès auraient ces pauvres enquêteurs d'avoir effectivement accès à ces établissements de production face aux mille ruses grâce auxquelles un Etat souverain peut empêcher qu'un étranger enquête sérieusement, vérifie et s'aperçoive à temps du danger, et le dénonce ? Il faudrait imaginer que l'Etat souverain renonce effectivement, parce que ses citoyens en sont unanimement convaincus, à l'idée d'utiliser cette arme ; mais on voit tout de suite qu'il s'agit d'une élucubration. Peut-on éviter qu'on reconnaisse universellement et qu'on affirme la nécessité de poursuivre et de perfectionner la recherche sur l'atome à des fins scientifiques et industrielles ? Les recherches et les découvertes en ce domaine sont trop prometteuses pour que dans le monde entier on ne s'attache pas à ne pas arriver le dernier de cette fantastique compétition. Pourtant, cette compétition consacrée au profit des hommes est fatalement liée à celle qui est consacrée à leur anéantissement. Comment de futurs inspecteurs de l'ONU ou d'un organisme de même ordre pourraient-ils certifier, en arrivant à l'improviste sur les lieux du possible délit, qu'un procédé de fabrication ou qu'une installation destinée au bien ne soit utilisée clandestinement à des fins belliqueuses ? Il faudrait que les inspecteurs soient eux-mêmes des fabricants de bombes atomiques ; autrement dit qu'ils appartiennent à des organisations secrètes maintenues par des Etats criminels qui auraient l'intention de produire des bombes destructrices plutôt que de l'énergie bénéfique. Seuls ceux qui fabriquent ce produit prohibé en connaissent les secrets de fabrication : alors que les inspecteurs internationaux ne connaîtraient, eux, que les procédés licites, ceux qui conduisent à l'obtention de produits utiles pour l'avancement industriel. Existe-t-il la moindre chance que l'Etat en infraction prête ses propres techniciens experts en fabrications interdites au corps des inspecteurs internationaux chargés de la répression ?

Force est bien de reconnaître tout de même que, tant que l'on restera dans les limites du concept des Etats souverains, l'interdiction de l'arme atomique est pure utopie. Tout Etat souverain a le droit et le devoir de vivre et de se défendre : les interdictions et les inspections serviraient seulement à nouer des tromperies réciproques, à accélérer les recherches, à multiplier les expériences pour être les premiers à posséder les bombes capables de prendre l'ennemi au dépourvu.

On ne résoudra le problème que par la renonciation à la souveraineté militaire de chaque Etat. Est-ce que l'un des vingt-cinq cantons et demi-cantons suisses ou des quarante-huit Etats nord-américains est le moins du monde préoccupé par l'utilisation éventuelle de la bombe atomique par l'un de ses confédérés ? Non, parce qu'aucun des cantons suisses ou des Etats nord-américains n'a de quelconque pouvoir militaire, celui-ci étant exclusivement le privilège de la confédération. Que les armes soient connues ou secrètes, elles sont étudiées, fabriquées et conservées par le seul gouvernement fédéral ; et les cantons et les Etats, sans organisation militaire propre, n'ont pas la possibilité de méditer et de réali-

ser des entreprises contre d'autres cantons ou d'autres Etats qui font partie du même corps souverain.

C'est là que se trouve la seule chance de salut. Le chemin sera long mais il faut commencer à l'emprunter, si l'on ne veut pas perdre son temps en diatribes inutiles ou en camouflages hypocrites de propos malveillants. Il ne sert à rien de donner aux inspecteurs internationaux des tâches absurdes, il faut que ces inspecteurs soient aussi les seuls producteurs. La première exigence réside dans le fait de transférer à un corps international, à un vrai super-Etat, même s'il est, pour l'instant, limité dans ses finalités, la possession de toutes les matières premières, de tous les gisements de minéraux indispensables à la production de la bombe atomique. Aucune usine ne devrait exister en dehors de celles qui appartiendraient à l'organisme atomique international, lequel recruterait son personnel, dans des conditions de parité, chez tous les Etats adhérents.

Naturellement, les hommes qui appartiendraient à ce corps ne seraient plus des fonctionnaires américains, russes, anglais ou français, etc.; ce seraient des fonctionnaires de l'organisme, liés étroitement à lui, et à lui seul. Ces hommes membres d'un organisme producteur de la bombe atomique et nécessairement experts dans la connaissance du moment exact où la fabrication cesse d'être industrielle et autorisée pour devenir belliqueuse (il paraît qu'un tel moment ou qu'un tel point existe et soit vérifiable) ne seraient pas de purs inspecteurs, souvent incapables de percer les secrets d'autrui, mais les auteurs et les participants des plus récents procédés techniques, des secrets les plus cachés et seraient en mesure, autant que l'on puisse l'espérer, de comprendre si l'un des Etats associés dépasse le point autorisé, pour pouvoir dénoncer ce danger aux yeux de la société des Etats signataires et lui donner le temps de le prévenir. Et puisque entre le moment où, dans la fabrication, on franchit le cap autorisé et celui où la maudite bombe atomique est enfin prête, il s'écoule semble-t-il aujourd'hui un temps assez long, les Etats innocents, avertis de la menace qui provient de l'Etat belliqueux, auraient le temps de se préparer, pour fabriquer, à leur tour, les bombes adaptées à la contre-offensive.

Qui donnera sa force au corps international détenteur unique des gisements de matériaux nécessaires à la fabrication des bombes atomiques, corps unique garant de l'utilisation à des fins industrielles de ce matériau, ou tout du moins contrôleur de cette utilisation ? Qui interdira aux Etats souverains de s'approprier les usines atomiques existantes sur leur territoire et de cacher l'existence de gisements capables de produire les matières premières indispensables ?

Questions ardues ; il importe pourtant de se les poser candidement si

nous voulons résoudre le problème de la paix. Pour le moment, j'ai seulement essayé de montrer qu'un accord international de bannissement de la bombe atomique est un propos vain et probablement hypocrite ; et qu'un accord qui perpétuerait la souveraineté des Etats et ferait ingénuement confiance à un corps d'inspecteurs internationaux serait tout aussi inutile ; et que la condition indispensable pour la répression de l'utilisateur de la bombe atomique est le passage de la propriété et de l'emploi de tout ce qui sert à sa production dans les mains d'un organisme international au-dessus des Etats.

Mais est-ce possible et est-ce suffisant ?

QUI VEUT LA PAIX ?

Le cri : « nous voulons la paix ! » est trop humain, trop beau, trop naturel pour une humanité sortie de deux épouvantables guerres mondiales et menacée par une troisième guerre exterminatrice pour que les hommes qui n'ont pas un coeur de bête fauve ne le soutiennent et ne s'en fassent l'écho.

Pourtant, aussitôt sa raison met l'homme face à cette question évidente : « Comment mettre en œuvre ce projet chrétien et humain ? »

Il ne sert à rien de faire appel à des idéaux nouveaux, à des transformations religieuses et sociales. Nos seuls guides sont l'expérience historique et le raisonnement. Ce dernier nous met en garde : pour empêcher les guerres, ne considérons pas comme un moyen sûr celui qui, même s'il existe, ne les a jusqu'à présent jamais empêchées. Une religion plutôt qu'une autre n'est pas un moyen sûr ; en effet, les religions les plus disparates se sont accommodées des guerres ; et la religion chrétienne elle-même n'empêche pas de défendre son propre pays contre une agression injuste. Malgré les commandements divins, il arrive toujours que certains hommes s'adonnent au vol, à l'oisiveté, au vagabondage, au meurtre et aux guerres ; de sorte qu'il ne reste aux bons qu'à se défendre contre les méchants.

Les transformations sociales ne sont pas un moyen sûr ; tous les régimes sociaux connurent de cruelles guerres : entre pasteurs et agriculteurs, en régime de propriété collective des tribus et des peuples, pendant le féodalisme et le servage de la glèbe, avant et après l'apparition et l'épanouissement de la bourgeoisie. La théorie de l'espace vital fit rage avant et pendant le nazisme ; et aujourd'hui elle semble guider les communistes russes. Héritiers des millénaires au cours desquels les hommes menaient une vie bestiale et anthropophage, les hommes imaginent quel-

quefois, sous la conduite de faux prophètes, de s'enrichir en dépouillant autrui. Les hommes pacifiques du monde contemporain, qui savaient ou percevaient aisément que la guerre ne pouvait être que source de mort et de ruine, se laissèrent abuser par quelques frénétiques, avides de pouvoir, pour se faire la guerre tour à tour ; les épargnants virent s'évanouir leurs économies, les entrepreneurs tremblèrent pour leurs usines, les exploitants pour leurs terres et les travailleurs ne reçurent plus la correcte rémunération de leur peine.

Si une comparaison doit être faite entre systèmes opposés d'organisation sociale quant à leur capacité à fomenter des guerres, on ne peut aboutir qu'à une seule conclusion : plus nombreuses sont les forces économiques existant dans un pays à se trouver indépendantes de l'Etat (ce que l'on nomme la volonté collective), plus il est facile de préserver la paix ; à l'inverse, plus l'économie est concentrée sous la direction d'une unique volonté, plus il est simple d'entrer en guerre. Une société composée de millions de propriétaires indépendants, de nombreux industriels et commerçants, est une société qui tend aux échanges avec les pays étrangers, pour vendre sur les meilleurs marchés ses propres produits et acquérir à bon marché les produits étrangers qu'elle désire. Tous ceux, et ils sont nombreux, qui désirent augmenter leur propre richesse ont besoin de la paix et abhorrent la guerre. Dans les pays où le pouvoir économique est concentré dans les mains de l'Etat, on voit naître les monopolistes, s'enrichir ceux qui recherchent les faveurs des gouvernants et les idéaux de victoire et de gloire des chefs alimenter la soif de gains rapides et gros des aventuriers qui gravitent autour du pouvoir. Les sociétés bourgeoises, commerciales, industrielles, sont pacifiques ; les sociétés où les monopolistes privilégiés, objet des faveurs de l'Etat, sont puissants, sont aventureuses et belliqueuses.

Contre ceux qui sont enclins à jouer les prédateurs aux dépens de l'étranger, on ne peut lever que les seules armes qui valent contre ceux qui pillent le bien d'autrui aux dépens de leurs compatriotes et de leurs concitoyens. Lorsque n'existait pas et là où, de nos jours, n'existe pas un Etat bien organisé, les vols et les assassinats abondent. Qu'est-ce que les hommes ont inventé pour tenir en respect les voleurs et les assassins? Des policiers, des juges et des prisons. Si l'Etat n'existe pas, l'homme juste et bon doit se défendre par lui-même, à grand-peine et pour un faible résultat. Son désir de travailler, de produire et d'épargner s'amenuise, et la société entière s'appauvrit. C'est pourquoi l'Etat s'est assigné la tâche de choisir et de rémunérer des policiers, des juges et des gardiens de prison ; de sorte que les honnêtes gens puissent respirer, travailler et contribuer à réduire la misère et à accroître le bien-être universel.

Contre les ravages et les vols à grande échelle commis au nom de la guerre par un peuple contre un autre, il n'existe aucune autre solution que celle dont l'expérience très ancienne et universelle a démontré l'efficacité contre les assassinats et les vols commis au coup par coup par un homme contre un autre homme : la force. De même que l'Etat, à l'aide des policiers, des juges et des gardiens de prison tient en respect les voleurs et les assassins, de même il est nécessaire qu'une force supérieure à l'Etat, un super-Etat, tienne en respect les Etats décidés à agresser, violenter et dépouiller autrui.

Celui qui veut la paix se doit de vouloir la fédération des Etats, la création d'un pouvoir supérieur à celui de chaque Etat souverain. Tout le reste n'est que bavardage, vain parfois, et il n'est pas rare que cette attitude ne tende à cacher les intentions de guerre et de conquête des Etats qui se déclarent pacifiques. Nous parvenons donc à la même conclusion que celle à laquelle nous devons aboutir en ce qui concerne la bombe atomique. Il ne suffit pas de crier : « A bas la bombe atomique, vive la paix ! » pour vouloir sérieusement la défaite de l'une et le triomphe de l'autre. Il est nécessaire de vouloir, ou tout au moins de connaître quelle est la condition nécessaire et à elle seule suffisante pour que l'une et l'autre volonté ne demeurent pas des paroles semées au vent. Une telle condition se nomme force supérieure à celle des Etats souverains, elle se nomme fédération d'Etats, elle se nomme super-Etat. S'il faut qu'existe un juge des méfaits, s'il faut saisir l'agresseur par le col et le contraindre à renoncer à son butin, il faut qu'existe une force, un Etat supérieur aux autres qui puisse obtenir l'obéissance de chaque Etat ; et encore il faudrait même que chaque Etat soit privé du droit et de la possibilité de décider de la guerre et de la paix.

Et prenons garde, le super-Etat ne peut être une quelconque Société des Nations ou encore moins une Organisation des Nations Unies. Le 18 janvier 1918, dans ces mêmes colonnes, je soutenais la thèse que l'idée de la Société des Nations — qui n'était pas encore fondée, mais qui était déjà bruyamment défendue par de nombreux idéalistes très imaginatifs, parmi lesquels s'était introduit, criant plus haut que les autres, ce Benito Mussolini qui devait par la suite tant la décrier et qui contribua à la détruire — était une idée vaine, vouée à l'échec. Il n'y a pas de raison de penser autrement aujourd'hui à propos de l'organisation qui l'a remplacée.

De même que les faits m'ont donné raison en ce qui concerne la Société des Nations, de même tout le monde aujourd'hui se rend compte que l'ONU n'est pas un instrument efficace de paix pour le monde. A quoi sert une organisation, une association qui doit recourir au bon vouloir de chacun des Etats associés pour remettre à sa place l'Etat malfai-

teur qui se montre récalcitrant envers la volonté commune ? Dépourvue de force militaire propre, une société d'Etats est fatalement un objet de risée et de dérision. Tant que la Suisse ne fut qu'une simple ligue de cantons souverains, chacun possédant son armée, ses services de douane, sa représentation diplomatique propre auprès des puissances étrangères, elle resta sujette à des influences extérieures et ne posséda pas de véritable unité nationale. Ce n'est qu'en 1848, le gouvernement fédéral ayant été finalement créé à la suite des tristes expériences de la guerre intestine, les douanes intérieures ayant été abolies et le droit d'instituer des octrois à la frontière fédérale, de battre monnaie, de conserver une armée et d'avoir des rapports avec l'étranger ayant été transmis des cantons à la Confédération, que la Suisse apparut unie et fédérale.

Une expérience analogue avait été menée aux Etats-Unis d'Amérique. Si les Etats-Unis d'aujourd'hui ont pu naître et grandir, si personne ne menace la paix sur le territoire de la république étoilée, le mérite n'en revient qu'au génie de Washington et de ses collaborateurs qui comprirent que l'Etat qu'ils avaient fondé pendant la guerre de libération était perdu si l'on ne sautait pas le pas, si chaque Etat ne renonçait pas au droit de s'entourer de douanes, au droit de battre monnaie, de conserver sa propre armée et d'envoyer à l'étranger sa propre représentation diplomatique. En renonçant à une partie de leur souveraineté, les treize Etats confédérés conservèrent et possèdent encore aujourd'hui le reste ; c'est-à-dire le plus important, parce qu'il concerne les biens moraux et spirituels du peuple. Le grand pas fut franchi lorsque la constitution du 26 juillet 1788 commença par ces célèbres mots : *We the people of the United States*, nous peuple des Etats-Unis, c'est-à-dire non pas nous treize Etats, mais nous « le peuple tout entier des Etats-Unis », nous avons décidé de fonder une union plus parfaite.

C'est par ces mots, et par ces mots seulement, que les Etats-Unis d'Amérique abolirent la guerre à l'intérieur de leur immense territoire : en créant un nouvel Etat qui ne soit pas composé d'Etats souverains, mais constitué directement par le peuple tout entier des Etats-Unis ; supérieur par conséquent aux Etats créés par les éléments morcelés du même peuple qui occupaient les territoires de chaque Etat. Il est vain de laisser emporter son imagination vers des solutions intermédiaires.

Le seul moyen de supprimer les guerres à l'intérieur du territoire de l'Europe est d'imiter l'exemple de la constitution américaine de 1788, en renonçant totalement aux souverainetés militaires et au droit de représentation à l'étranger et à une partie de la souveraineté financière. S'il faut et si l'on peut, aujourd'hui et demain, avancer petit à petit sur cette voie, bénies soient l'union douanière contractée entre la Hollande, la Belgique

et le Luxembourg (Bénélux) et celle qui a été signée entre la France et l'Italie. Mais qu'il soit bien clair qu'il s'agit à peine d'un début et qu'il faudra très vite, et résolument, suivre au-delà un long chemin.

Par conséquent, lorsqu'il s'agit de faire la distinction entre les amis et les ennemis de la paix, ne nous arrêtons pas aux professions de foi, d'autant plus bruyantes qu'elles sont plus mensongères. Demandons au contraire : voulez-vous conserver la pleine souveraineté de l'Etat dans lequel vous vivez ? Si oui, celui-ci est un ennemi implacable de la paix. Etes-vous au contraire décidé à apporter votre voix, votre appui, seulement à ceux qui promettent de mettre en œuvre la transmission d'une partie de la souveraineté nationale à un nouvel organe appelé Etats-Unis d'Europe ? Si la réponse est affirmative, et si les paroles sont suivies d'effet, vous pourrez, mais alors seulement, vous considérer comme partisan de la paix. Tout le reste n'est que mensonge.

(texte choisi et présenté par Giovanni Vigo)

INDEX DU VOLUME XXIX (1987)

EDITORIAUX

Notre travail pour le fédéralisme . . . . . p. 3

Deux possibilités pour la défense européenne . . . . . p. 99

La guerre du Golfe . . . . . p. 195

ESSAIS

JOSEPH PRESTON BARATTA, *Le plan Baruch : un précédent pour le désarmément et le gouvernement fédéral du monde* . . . . . p. 8

FRANCESCO ROSSOLILLO, *Fédéralisme et comportements linguistiques* . . . . . p. 19

LUCIO LEVI, *Derniers développements de la théorie fédéraliste* . . . . . p. 105

CLAUS SCHÖNDUBE, *Fédéralisme allemand contre unification européenne ?* . . . . . p. 198

GUIDO MONTANI, *Réflexions sur la raison d'Etat américaine et les relations Europe-Etats-Unis* . . . . . p. 214

NOTES

L'Europe face au problème de l'energie après Tchernobyl (Guido Montani) . . . . . p. 45

Où va le monde ? (Nicoletta Mosconi) . . . . . p. 53

Les remèdes de bonne femme de Jane Jacobs (Franco Spoltore) . . . . . p. 58

Vers l'unité mondiale des fédéralistes (Jean-Francis Billion) p. 147

Le Congrès du Mouvement fédéraliste mondial (Lucio Levi) p. 225

Des insuffisances de l'Acte unique (Richard Corbett) . . . . p. 230

LES PROBLEMES DE LA PAIX

Reykjavik (Mario Albertini) . . . . . p. 67

L'Europe et le monde (Sergio Pistone) . . . . . p. 157

L'ACTION FEDERALISTE

Considérations préalables à une réflexion sur la stratégie des fédéralistes (Francesco Rossolillo) . . . . . p. 236

DISCUSSIONS

Reykjavik, un jugement contre les Etats nationaux européens (Ira Straus) . . . . . p. 71

LE FEDERALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSEE

Clarence Streit (texte choisi et présenté par Luigi V. Majocchi) . . . . . p. 76

Le fédéralisme africain (texte choisi et présenté par Fall Cheikh Bamba) . . . . . p. 171

Luigi Einaudi (texte choisi et présenté par Giovanni Vigo) p. 249

ONT COLLABORE A CE NUMERO

RICHARD CORBETT, secrétaire de la Commission institutionnelle du Parlement européen.

LUCIO LEVI, membre du secrétariat du Movimento federalista europeo et de l'Executive Committee de la World Association for World Federation, professeur d'Institutions politiques comparées à l'Université de Turin.

GUIDO MONTANI, membre du secrétariat du Movimento federalista europeo, professeur de Théorie du développement économique à l'Université de Pavie.

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

CLAUS SCHÖNDUBE, vice-Président de l'Union européenne des fédéralistes, journaliste.

GIOVANNI VIGO, membre de la Direction du Movimento federalista europeo, professeur d'Histoire économique à l'Université de Pavie.

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

MARIE-JOSE CARLOS (C. Schöndube), BERNADETTE FIORETTO (G. Montani - G. Vigo), ANNA FIORINI (L. Levi - L. Einaudi), BERNARD LESFARGUES (éditorial), JOSEPH MONTCHAMP (R. Corbett).

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

LE

Monsieur,

Le Féd
Pavia depu
ques et pr
rigueur sci

La rev
indispensab

Nous v
l'aide du
abonnemen

CONDITION

Trois numéro
ou 175 F.F.;
Edité par E
français: Pre
B.C.C.M. Lyo

Le Fédéraliste
E D I F
Via Porta Pertusi 6
I-27100 Pavia