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

XXVIe ANNEE, NUMERO 1, JUILLET 1984

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

PUBLIE GRACE A LA FONDATION EUROPEENNE LUCIANO BOLIS

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

XXVIe ANNEE, NUMERO 1, JUILLET 1984

SOMMAIRE

Vers un gouvernement mondial . . . . . p. 3

MARIO ALBERTINI, *Culture de la paix et culture de la guerre* . . . . . p. 9

JOHN PINDER, *Relations Nord-Sud et réforme européenne* . . . p. 31

NOTES

Réunification allemande et unification européenne (Sergio Pistone) . . . . . p. 42

Réforme du Conseil : le modèle du Bundesrat (Richard Corbett) . . . . . p. 49

Thurow et le problème de l'équité (Alberto Majocchi) . . . . p. 60

L'ACTION FÉDÉRALISTE

Rapports entre politique et culture dans l'expérience du M.F.E. italien (Francesco Rossolillo) . . . . . p. 67

LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

Albert Einstein . . . . . p. 74

Vers un gouvernement mondial

Notre revue, publiée maintenant depuis plus de vingt-cinq ans, paraît aussi en anglais à présent, afin de ne pas demeurer confinée au seul domaine de l'italien (ou du français, langue dans laquelle elle a été publiée de 1962 à 1974). A l'ère nucléaire, où le genre humain a le pouvoir de s'autodétruire, les recherches et les discussions politiques limitées aux seuls espaces nationaux sont dépourvues de sens. Et il n'est pas vrai qu'il soit possible de surmonter cet obstacle au moyen de traductions de telle ou telle langue dans telle ou telle autre. Le nombre des langues nationales est désormais si élevé qu'un tel projet en devient impensable. Mais il y a quelque chose d'encore plus grave. Avec des traductions on ne peut nullement garantir ni la précision verbale indispensable pour une recherche théorique unifiée même dans les domaines politique, historique et social, ni la diffusion universelle des résultats de la recherche nécessaire pour fonder des décisions politiques sur une base de plus en plus objective et de moins en moins imaginaire.

C'est à cause de cette limite imposée par les traductions que les sciences les plus avancées – les sciences de la nature, de la physique à la biologie – ont presque universellement adopté non seulement un lexique minimum commun des termes cruciaux, mais expressément une langue commune, l'anglais. Et il va de soi – mais il faut le souligner pour mettre en évidence le lien entre langue commune et utilisation optimale du travail mental – que sans l'usage commun de l'anglais ces sciences n'auraient certainement pas obtenu, pas plus sur le plan théorique que sur le plan pratique (large et rapide diffusion des nouvelles théories et des nouvelles technologies) les résultats qu'elles ont effectivement obtenus.

Malgré cela, même en Europe – où la culture a dans ses fondements le latin comme langue commune (et comme horizon international de la formation des langues nationales elles-mêmes) – l'exigence d'une langue mondiale ne s'est pas encore manifestée de façon efficace dans la sphère de la connaissance politique (au sens large, englobant toutes les sciences historiques et sociales, même et surtout dans leur relation avec les problèmes de l'action). Dans cette sphère, qui est aussi celle de la perception courante, a

cours encore le préjugé nationaliste du refus de la langue universelle – généralement humaine – comme si la participation directe de tous à la pensée mondiale constituait un préjudice, et non un avantage, y compris pour les communautés nationales elles-mêmes et pour leurs langues, lesquelles assurément ne pourraient pas prospérer dans le monde aux cloisons étanches du nationalisme linguistique. Pourtant, une langue universelle est encore plus nécessaire dans la sphère de la politique que dans celle des sciences de la nature.

Les hommes n'ont jamais eu autant besoin de se comprendre qu'aujourd'hui. L'espèce humaine constitue désormais une seule communauté de destin et elle ne peut se sauver que par un changement politique (une révolution) correspondant au changement survenu dans les conditions mêmes de sa survie. Tel est le fait, connu de tous : la catastrophe nucléaire et/ou écologique est possible et elle deviendra certainement inévitable si l'on n'en vient pas à instituer un contrôle mondial politique efficace. C'est seulement de cette façon que la science pourra être utilisée exclusivement comme instrument de vie, de liberté et d'égalité et non comme instrument de mort. Mais si tel est bien le fait, et qu'il n'y a pas d'autre réponse, il faut alors garder présent que cet objectif – un contrôle politique mondial efficace – ne pourra être atteint sans des actions en commun, décidées en commun sur la base d'une information commune. *Ce qui n'est pratiquement pas possible sans une langue commune. A cet égard une analogie avec le passé s'impose. Comme avec l'extension des langues nationales de culture à toute la société s'est créée la condition linguistique indispensable pour les premières formes démocratiques de contrôle des États (unité de l'information et de la communication au niveau national), de même avec l'extension graduelle de l'usage de l'anglais à un nombre toujours plus grand de personnes – dans le cadre d'un bilinguisme généralisé tout en tenant compte des différences entre l'anglais courant et celui que l'on parle dans le Royaume-Uni, aux U.S.A., etc. – on pourra créer la condition linguistique (unité mondiale de l'information et de la communication) indispensable pour le contrôle mondial.*

* * *

Le but à atteindre est éloigné, mais nous pensons que la direction à prendre peut être déterminée dès maintenant. A notre avis – et il coïncide avec celui de tous ceux qui se sont occupés vraiment de la paix, et pas seulement, sous prétexte de paix, du succès de leur camp – l'objectif final est le gouvernement mondial. Il faut cependant préciser qu'il ne peut y avoir de gouvernement mondial sans récuser la conception exclusive de la nation et sans adopter les principes du fédéralisme. La nation exclusive (fusion de la nation et de l'État, éviction de l'idée d'humanité) conduit inévitablement à l'État national comme niveau suprême du contrôle politique (monopole de l'usage légitime de la force physique) et par conséquent à l'emploi de la force dans les rapports entre les nations, à l'anarchie internationale et au monde en tant que monde de la guerre (monde des nations en armes). D'autre part, ce n'est qu'avec le fédéralisme comme nouveau moyen de gouvernement – c'est-à-dire avec l'extension de la sphère d'action du gouvernement démocratique du territoire d'un État à celui d'une pluralité d'États indépendants et coordonnés – qu'on peut disposer de l'indispensable moyen institutionnel pour transférer au niveau mondial le monopole de l'usage légitime de la force physique, établir un contrôle politique mondial, désarmer les États et prohiber la guerre dans le cadre d'une égalité politique et juridique effective – et tendant à une égalité économique et sociale – de toutes les nations, petites ou grandes (monde de la paix, autrement dit monde des nations non armées).

Une fois précisée la nature de l'objectif final, il s'agit de voir s'il existe des objectifs intermédiaires, et lesquels. Pour cet examen, il faut partir, à notre avis, de cette donnée de fait : dans la réalité historique, le processus de dépassement des États nationaux exclusifs a pris forme depuis longtemps. Cette tendance se manifeste soit à niveau régional, soit à niveau mondial. A niveau régional, le processus a déjà atteint un stade très avancé en Europe occidentale où le droit de vote a débordé les frontières nationales (Communauté européenne) et il s'est étendu aux autres aires régionales fragmentées en de nombreux États, ainsi que le montrent les initiatives et les organisations unitaires en Afrique, en Amérique latine, dans le Proche-Orient, etc. A niveau mondial, par contre, la tendance est bien moins nette parce que les grandes puissances – les États-Unis et l'Union soviétique – de même que la Chine et l'Inde, offrent déjà, même si c'est de façon imparfaite, le caractère de formations multiétatiques et/ou multinationales. Il faut garder présent à l'esprit que, en dépit de l'échec retentissant de la Société des Nations, le monde a repris, avec l'ONU, la même direction, celle de l'unité. Ce qui montre que cette tendance est active même au niveau mondial, où elle peut prendre sa forme définitive en tant qu'unité des grandes régions du monde sur la base de la toujours plus grande unité du marché mondial et de la croissante interdépendance de tous les hommes de tous les pays.

La prise en considération de ce processus (lequel, sous cet éclairage, commence à révéler son caractère annonciateur d'une nouvelle ère historique) est décisive pour notre examen pour la raison que voici : le processus

de dépassement des États nationaux exclusifs est, ipso facto, *le processus du dépassement de la division, autrement dit de la progression vers un gouvernement mondial. Il s'ensuit, évidemment, que* les étapes de ce processus constituent les objectifs intermédiaires de la marche vers le gouvernement mondial. *Il s'ensuit également que, ces objectifs étant identifiés, nous pouvons maintenant nous demander de quelle façon ils peuvent être poursuivis, et avec quels résultats. La première chose qu'il faut constater, c'est que ces objectifs rentrent dès à présent dans le domaine des choix politiques que tout le monde fait et ne peut pas ne pas faire. Dans chaque pays, tout homme se trouve toujours, en effet, confronté à se définir pour ou contre les progrès de l'unification régionale à laquelle participe son propre pays, et/ou pour ou contre le renforcement de l'ONU, et il est vrai qu'il peut, s'il le veut, soutenir l'unification régionale le concernant (où cela est possible) mais aussi, en termes de politique étrangère, les unifications régionales des autres aires et le renforcement de l'ONU. Cela veut dire que tous les hommes disposent de la possibilité d'attribuer à leurs proches choix politiques le caractère de pas en avant sur le chemin qui peut mener l'humanité au gouvernement mondial.*

La seconde chose qu'il faut constater, c'est que ces choix ne se superposent pas aux choix nationaux mais les orientent et permettent de réaliser la meilleure politique nationale possible, celle de la collaboration avec tous les pays pour le développement équilibré du marché mondial et la solution des problèmes internationaux par la méthode des négociation. La troisième chose qu'il faut constater, c'est que cette recherche commune du progrès politique, économique et social n'est concevable qu'à une condition : qu'avec le début de la marche vers le gouvernement mondial et la formation de ce nouveau point de référence pour l'opinion publique et pour la culture, la perspective d'un monde uni prenne du poids dans la balance mondiale des aspirations, qui constitue une grande partie de la balance mondiale du pouvoir ; et que cette perspective d'un monde uni se substitue à celle d'un monde qui ne sait pas dépasser ses divisions et, de ce fait, nous condamne tous à l'égoïsme national.

* * *

Jusqu'à présent, personne ne s'est proposé ce programme d'action. L'humanité connaît le risque nucléaire mais elle ne sait pas encore qu'il existe la possibilité de l'éliminer : aussi ne réussit-elle pas à traduire cette possibilité en un principe directeur de l'action. Et elle ne pourra réussir que si elle cesse de subir passivement la situation créée par les armes nucléaires (laquelle demeure obscure aussi parce qu'elle est toujours analysée, à tort, avec les principes nationaux du passé) et si elle cherche à la transformer en une situation reconnue par la pensée et, par conséquent, affrontable par l'action. Le premier pas doit être fait par la volonté. Il faut agir pour le monde entier et pas seulement pour son propre pays. Il faut donc assumer comme priorité d'action la marche de l'humanité vers le gouvernement mondial, et non la fortune exclusive de son propre pays qui, dans un monde divisé, ne pourrait en aucun cas échapper, en dépit de toute intention contraire, à un destin de mort.

Le deuxième pas, c'est à la raison de le faire. Jusqu'à présent, la pensée politique effective, celle qui guide l'action, n'a pas réussi à assumer le contrôle de la réalité internationale, donc du cours de l'histoire. Après le libéralisme et la démocratie, le socialisme lui-même (en Europe avec l'échec de la IIe Internationale devant la Première Guerre mondiale, en Russie avec la prédominance du principe de la construction du socialisme dans un seul pays) est resté prisonnier de la conception exclusive de la souveraineté nationale et de la raison d'État et il est ainsi devenu, par la suite, un élément constitutif de l'anarchie internationale en tant que perpétuelle épreuve de force entre les États, c'est-à-dire comme situation dans laquelle n'existe pas la possibilité de pré-établir, par une orientation raisonnable de la volonté, le cours des faits.

On ne va pas jusqu'au cœur de la crise des idéologies, qui est la crise de la pensée du futur, sans avoir présente à l'esprit cette limite de la pensée politique traditionnelle. Les grandes idéologies ont développé la capacité de concentrer l'attention et l'action des hommes sur les problèmes de l'amélioration de leur propre État, et elles ont eu le mérite de conduire les pays les mieux lotis jusqu'au niveau de l'État de droit et des premières et rudimentaires formes de liberté et d'égalité. Mais elles n'ont pas encore la capacité – et elles ne peuvent la développer sans ajouter à leurs principes ceux du fédéralisme – de concentrer l'attention et l'action des hommes sur les problèmes du dépassement du monde de la guerre qui sont, dans leur liaison, ceux de l'organisation politique du genre humain, de l'affirmation de la démocratie au niveau international et de la transformation du système des États – basé sur des rapports de force et l'inégale distribution du pouvoir – en un système fédéral fondé sur le droit et sur la volonté générale de l'humanité. C'est seulement avec le fédéralisme, dont les premières formes explicites se trouvent dans la philosophie de l'histoire de Kant et dans la pensée constitutionnelle de Hamilton, que la pensée humaine a commencé à analyser ces problèmes, de la solution desquels dépend désormais le sort de l'humanité.

* * *

Avec l'orientation théorique et pratique décrite dans ces pages, notre revue se propose de travailler à l'unité mondiale des fédéralistes et de constituer dans cette intention un point de référence et d'échange d'informations. Nombreux sont ceux qui se rendent compte de la nécessité du fédéralisme. Avec le risque nucléaire et l'incapacité de la pensée traditionnelle à le conjurer, ce nombre ne peut que croître. Mais sans unité d'organisation, c'est-à-dire sans la possibilité de savoir que ce qui se fait dans la région du monde, le pays ou la ville où l'on habite se fait également dans d'autres parties, pays ou villes du monde, on ne peut avoir confiance en sa propre action ni continuer la lutte, en contribuant ainsi à faire du fédéralisme une force.

Les difficultés sont nombreuses. Le fédéralisme en tant que choix politique prioritaire est un fait historique nouveau et il n'est pas encore, comme le libéralisme, la démocratie et le socialisme, une institution de la pensée, c'est-à-dire une orientation qui se produit et se reproduit spontanément. Le fédéralisme a le monde comme champ d'action, et pas seulement la nation de chacun. Le fédéralisme n'a pas, comme but politique, la conquête du pouvoir par le moyen du vote, de la violence ou de la représentation des intérêts corporatifs. Il s'ensuit que le fédéralisme ne peut s'affirmer que s'il peut réussir la tentative de faire de la force morale, soutenue par la raison et par la connaissance, une force politique. Mais cette faiblesse du fédéralisme est, en même temps, sa force. C'est bien parce qu'il dépend exclusivement de la morale et de la science (y compris le sens commun dans les limites de son accord avec la science) que le fédéralisme est à la portée de tous et qu'il peut développer son unité sur la seule base de l'unité qui se manifeste spontanément dans la morale et dans la science, sans avoir à la fonder, comme les forces politiques traditionnelles, sur le partage du pouvoir national. Plus encore : c'est précisément parce qu'il n'a pas comme point de référence un quelconque gouvernement national que le fédéralisme permet d'étendre l'unité de l'action politique au monde entier, et par conséquent de construire, avec un maximum de spontanéité et avec le minimum d'organisation indispensable pour faire en sorte que le travail de chacun s'ajoute à celui de tous les autres, une avant-garde politique mondiale pour cette grande tâche mondiale qu'est la construction de la paix.

On peut prendre comme véritable orientation politique la marche de l'humanité vers le gouvernement mondial. On peut souscrire un accord avec tous ceux qui font le même choix politique. Donc la condition pour essayer existe. Donc, il faut essayer.

Le Fédéraliste

Culture de la paix et culture de la guerre

MARIO ALBERTINI

1. – *Prémisses à propos de la méthode. Science de la politique et réalisme politique. Recherche d'un fil conducteur reliant entre eux les faits de guerre et les faits de paix.*

Mon propos n'est pas d'examiner le problème de la paix sur un plan strictement scientifique. Lorsqu'on considère les grands problèmes politiques, et que l'on prétend donner à cet examen une forme rigoureusement scientifique, on se heurte à des difficultés insurmontables. En effet, pour atteindre ce but, vu l'état encore précaire de la science politique et de la sociologie, il nous faudrait préciser le sens de presque tous les termes que l'on utilise ; et il paraît évident que de cette façon, on ne pourrait jamais se concentrer sur un seul sujet (celui de la paix ou n'importe quel autre) [1]. Je me limiterai donc, d'une part, à souligner que, selon moi, on doit examiner le problème de la paix selon quatre points de vue – l'absence d'une culture de la paix, la situation de la paix, l'existence ou non d'un processus tendant à cette situation, la façon dont on pense la paix dans l'action politique – et, d'autre part, à aborder ici le premier aspect qui me semble crucial pour étudier la paix comme un aspect du processus culturel, en tâchant seulement, pour ce qui concerne la façon de l'aborder, de ne pas m'éloigner de la tradition du réalisme politique [2]. En ce qui concerne mon orientation, il me faut préciser qu'elle est en tous points identique à la position qu'adoptent ceux qui considèrent que l'on doit faire de la paix l'objectif suprême de la lutte politique parce que la guerre coïncide désormais avec la possibilité de l'autodestruction du genre humain [3]. Par contre, quant au caractère de mon texte, je dois préciser qu'il dépend des difficultés auxquelles je me suis heurté. La première difficulté tient à ce qu'il faut démontrer que ce qui est tout simplement connu dans le sens de *présent à l'esprit (noto, bekannt)* – la guerre

et la paix – n'est pas vraiment *connu (conosciuto, erkannt)* : on croit savoir ce que sont la guerre et la paix, mais au-delà de l'évidence empirique de certains faits isolés, il n'existe aucune théorie acceptable, donc aucune technique efficace pour éviter les guerres, etc. La seconde difficulté tient à ce que la guerre et la paix constituent des comportements collectifs, c'est-à-dire des événements et des situations qui ne concernent pas seulement les théories, mais aussi les croyances, les habitudes, etc. Il en résulte qu'il faut procéder à un examen des modes de pensée collectifs, c'est-à-dire, en dernier ressort, des faits culturels. Et c'est justement là que se manifeste la difficulté car la culture de la guerre n'existe pas comme vision du monde, mais comme un certain lien entre des institutions, des faits, des croyances, des habitudes, des fragments d'idées, etc. qui, en tant que tels, ne sont pas toujours consciemment mis en relation avec la guerre. Le problème est donc de trouver un fil conducteur pour relier entre eux tous les faits de la sphère de la guerre, indépendamment de leur mode d'apparition ; et dans la mesure du possible pour relier entre eux aussi tous les faits de la sphère de la paix. Tout cela comporte évidemment un certain niveau d'abstraction. Il s'y ajoute une complication ultérieure. Au fur et à mesure que se dessine ce fil conducteur, un grand nombre de problèmes de caractère historique et politique apparaissent sous un jour nouveau ; cependant, on doit les examiner à part pour éviter d'interrompre l'exposition des données qu'il faut relier pour établir le fil conducteur. C'est pour cela que je me suis servi du texte pour exposer la trame du fil conducteur et que j'ai développé les notes pour exposer les problèmes qui se font jour.

2. – *L'absence d'une culture de la paix. La philosophie de l'histoire de Kant comme cadre historique du non-développement d'une culture de la paix.*

Je ne crois pas que l'on commette une erreur en affirmant qu'il n'existe pas encore de culture de la paix[4]. Certes, la conception dominante de l'État considéré comme une société nationale close, exclusive et armée, n'appartient pas au monde de la paix. Par ailleurs, il ne faudrait pas oublier que le libéralisme, la démocratie et le socialisme (y compris le marxisme), qui constituent une bonne partie de la pensée politique moderne, se sont montrés, surtout au cours de leurs périodes de créativité, ouvertement polémiques envers la paix conçue comme objectif prioritaire. Cette priorité est elle-même souvent niée par les utopistes (certains aspects le sont chez Thomas More, d'autres chez Proudhon, etc.). On peut, en effet, raisonnablement soutenir que bien peu de choses subsistent au-delà de cette négation et même il ne reste, tout bien considéré, que le pacifisme traditionnel, avec son caractère d'utopie sans armature métaphysique ni sens historique, sa trop simple conversion en négation purement individuelle de la guerre (l'objection de conscience) ou en résolution manichéenne de faire la guerre à la guerre, avec pour éternel alibi que la guerre que l'on entreprend est la dernière[5].

Kant, que l'on range souvent, à tort, parmi les pacifistes ingénus, a analysé avec une grande clarté la réalité qui est à la base de cet état de la pensée politique. Certes, la paix est un des thèmes fondamentaux de sa philosophie politique. Cependant, il ne faut pas négliger qu'il pensait que la condition préalable de la paix résidait dans une transformation radicale de la forme du processus historique et qu'il concevait cette transformation comme le passage de l'état (toujours en vigueur) de processus guidé exclusivement par les caractéristiques naturelles de l'espèce à celui de processus soumis au contrôle de la volonté du genre humain tout entier (sur la base de « l'égalité de tous les êtres raisonnables »)[6].

Les affirmations et les conjectures de Kant sur la paix et la guerre sont très nettes. Il situait la paix dans un contexte futur, au sein duquel « notre civilisation (Dieu sait quand) aura atteint son point de perfection, l'unique dont cette paix [la paix perpétuelle] pourrait être la conséquence ». Il considérait d'autre part que, « vu le niveau de civilisation auquel le genre humain est parvenu, la guerre est un moyen indispensable pour s'élever ». Sans la guerre, on n'aurait ni le passage « de la barbarie à la culture, qui consiste justement en la valeur sociale de l'homme », ni le développement constant de la société humaine. (« Le danger de la guerre est la seule chose qui puisse tempérer le despotisme. ») Enfin, il affirmait que c'est la guerre – en raison de son inévitable tendance à devenir de plus en plus destructrice – qui s'anéantira d'elle-même, en provoquant, « après quelques tentatives tout d'abord imparfaites » le dépassement de la « liberté sauvage » des États par une « fédération de peuples »[7].

3. – *La culture dont nous sommes les héritiers est une culture de la guerre. Clausewitz et l'incapacité de concevoir l'unité de la politique et de la guerre. Logique et formes de la culture de la guerre.*

J'ai rappelé cet aspect peu étudié de la pensée de Kant pour la clarté avec laquelle il trace le cadre historique du développement manqué d'une culture de la paix[8]. Toutefois, ce qui nous intéresse ici, c'est le fait. S'il est vrai qu'il n'existe pas de culture de la paix, il est vrai aussi que la culture dont nous sommes les héritiers et à l'intérieur de laquelle les forces politiques et sociales agissent et pensent, est une

culture de la guerre et du camouflage de la guerre, c'est-à-dire une culture non seulement incapable de concevoir la paix, mais aussi de faire entrer dans le domaine de la connaissance, avec leurs caractéristiques véritables, tous les faits qui, tout en n'ayant pas encore l'apparence des faits de guerre, se trouvent toutefois avec ces derniers dans une relation ne relevant pas seulement du hasard.

Parmi tous ces faits, il nous faut d'abord retenir que la guerre, par certains aspects, est toujours présente. Bien sûr, elle ne l'est pas toujours en tant que guerre en cours. Toute guerre en cours constitue un événement unique, localisé dans l'espace et dans le temps, un épisode. Mais en tant que monde de la guerre sa présence est constante, c'est-à-dire en tant que situation rendant cette série d'événements – les guerres en cours – possible et inévitable. Rien n'est jamais venu interrompre cet état de fait. Voilà qui est très net et parfaitement évident. La guerre est constamment présente par la préparation militaire, le budget pour la défense, l'obligation constitutionnelle, etc. Bref, elle demeure un des aspects permanents et importants de la vie de tous les hommes[9]. Il faut ajouter que cette constatation banale acquiert toute sa signification et pose des problèmes qui sont loin d'être résolus si on la formule plus précisément, c'est-à-dire si l'on observe que la guerre est toujours présente potentiellement, et souvent même effectivement, parce que le monde des États – et par conséquent aussi celui de la politique, d'une façon qui reste à préciser – se fonde sur la guerre : *il est le monde de la guerre*. La guerre est vraiment, et elle l'a d'ailleurs toujours été, le moyen d'appliquer les décisions suprêmes qui concernent le sort des nations et de l'humanité elle-même.

La présence simultanée de la politique et de la guerre est assurément une des causes (peut-être la plus importante) des difficultés que nous éprouvons pour comprendre pleinement l'une et l'autre. Il me semble que cette difficulté se manifeste de façon plus précise, même sur un plan verbal, dans la tentative la plus élaborée de penser la guerre : celle de Clausewitz. Que signifie : *la guerre est le prolongement de la politique* par d'autres moyens ? Que la politique n'a plus recours à ses propres moyens, et donc, en substance, qu'il ne s'agit plus de politique mais seulement de guerre ? Pour Clausewitz, la réponse est non, car il ne cesse de répéter que la guerre est le moyen et la politique la fin, et il n'omet pas de rappeler que l'on ne peut penser le moyen sans penser la fin. Mais pourquoi alors est-il question d'« autres moyens » et pas tout simplement d'un moyen (ou à la rigueur d'un ensemble de moyens) ?

En substance, les formulations de Clausewitz nous contraignent à affronter le moment où la culture de la guerre entre en crise : la prise de conscience de l'unité existant entre guerre et politique dans les

faits, et l'incapacité pour la pensée de la reproduire avec clarté[10]. La première donnée (l'unité de la politique et de la guerre) montre que c'est le comportement politique normal de tous les hommes qui donne vie au monde de la guerre et le maintient en activité. La seconde donnée (la théorisation imprécise de cette unité entre politique et guerre) montre que les limites de la culture de la guerre se trouvent dans l'incapacité de désigner clairement l'aspect du comportement politique qui lie la politique à la guerre, et même de poser le problème en ces termes. L'obscurité qui s'ensuit empêche non seulement d'agir efficacement pour la paix mais aussi de décider si la paix est possible ou pas. Il n'existe en effet aucune réelle possibilité de décider si le monde de la guerre pèse sur les hommes et sur leurs comportements comme une fatalité inexorable – ou s'il dépend, tout au moins dans certaines conditions, de leur propre volonté – tant que l'on ignorera quel est l'aspect politique qui est à la base du monde de la guerre.

La logique et les formes de la culture de la guerre dérivent de cette obscurité qui fait perdre en partie à la pensée le contact avec les faits. Si la pensée aborde le fait de la guerre, elle peut le concevoir seulement comme une nécessité – naturelle ou métaphysique – parce que comme on l'a vu, elle ne sait pas, dans ce cas, l'attribuer à une forme définie d'action (à la limite : si dans la pensée, il y a la guerre, il n'y a pas l'action) ; si, au contraire, elle aborde le fait de l'action, elle doit masquer le monde de la guerre car elle ne peut l'attribuer exclusivement aux principes de l'action sans les dénaturer (à la limite : si dans la pensée, il y a l'action, il n'y a pas la guerre). Dans leurs manifestations concrètes, ces formes de la pensée comportent donc un certain degré de dédoublement de la conscience, d'oscillation entre ces deux pôles (que ce soit par nature, ou par la faute d'autrui, les guerres sont toujours sous le signe de la nécessité) et d'automystification ; mais tout cela ne doit pas nous faire oublier, à condition d'en faire un usage critique et réaliste, qu'elles permettent néanmoins de déterminer et d'analyser certains aspects réels du processus historique et de la vie politique qui sont très importants y compris pour le problème de la paix.

De fait, avec l'idée de l'action, c'est-à-dire avec le patrimoine culturel des grandes idéologies traditionnelles, le libéralisme, la démocratie et le socialisme, on voit l'histoire comme une incessante transformation du comportement politique et de sa base sociale, et l'on peut constater que la capacité collective d'orienter les actions individuelles s'accroît grâce aux valeurs de liberté, de justice et d'égalité. Mais ce qu'il faut ici souligner plus particulièrement, c'est le rapport existant entre ces valeurs et la guerre et la paix. D'un côté, ces valeurs appartiennent à la sphère de la guerre sans laquelle elles ne peuvent

s'imposer historiquement au despotisme et à la subordination du pouvoir politique aux privilèges de classe ; mais, d'autre part, elles appartiennent à la sphère de la paix soit parce qu'elles en constituent la condition préalable (la paix ne peut être construite ni, de fait, recherchée, tant qu'existent des pouvoirs despotiques et des privilèges de classe que seule la guerre peut éliminer), soit parce que, sans la certitude de la paix universelle, elles subissent inévitablement un processus de dégénération de type nationaliste qui peut aller jusqu'aux excès du fascisme et du stalinisme [11].

D'autre part, avec l'idée de la raison d'État, qui constitue le plus haut niveau de théorisation du réalisme politique, on voit vraiment le monde du pouvoir tel qu'il est. On constate que rien n'existe au-dessus des États, et que, par conséquent, la raison du monde est la raison d'État, et que l'on gouverne le monde par la guerre et la force. On constate aussi que même la négociation fait partie de la sphère dont le point culminant est la guerre parce qu'elle se fonde exclusivement sur des rapports de force armée entre les États, qu'elle ne permet de prendre que des décisions compatibles avec l'échelle des rapports de force et qu'elle réduit par conséquent ainsi l'indépendance des États petits et moyens, si ce n'est à quelque chose de purement fictif, pour le moins à quelque chose de totalement dérisoire. Et finalement, on est en mesure de reconnaître dans le processus politique mondial la vraie force, aveugle encore, dont dépendent tous les événements politiques et jusqu'à la constitution interne des États [12].

4. – *Le fondement pratique de la culture de la guerre. La coïncidence du comportement politique normal et du comportement national en tant que liaison entre politique et guerre.*

L'identification des limites théoriques de la culture de la guerre nous permet d'établir quel est le fondement pratique de cette culture et de tracer ainsi une nette ligne de partage entre culture de la guerre et culture de la paix. Pour mettre en évidence ce fondement, il nous faut revenir au point où la capacité de connaissance de cette culture s'arrête, et tenter de poursuivre. Comme je l'ai déjà observé, la culture de la guerre ne se demande jamais quel est l'aspect du comportement politique qui relie la politique à la guerre. Il suffit toutefois de poser le problème pour répondre que l'aspect en question est l'aspect national (c'est en effet à ce niveau qu'on ne rencontre aucune solution de continuité entre politique et guerre). Et arrivés à ce point, il suffit de prouver que la composante nationale est toujours présente dans le comportement politique de tous les hommes, pour résoudre le problème posé par Clausewitz, c'est-à-dire pour établir qu'il y a continuité

entre politique et guerre (en tant qu'événement isolé) parce qu'il y a coïncidence entre les comportements politiques habituels et le monde de la guerre (monde des États considérés comme sociétés nationales fermées, exclusives et armées).

Mais avant que de fournir cette preuve, il faut écarter une complication verbale qui obscurcit le discours. Il était justifié, au début de cet examen, de se demander quel était l'aspect du comportement politique normal qui relie la politique avec la guerre, parce qu'on ne peut raisonnablement penser que la politique soit par nature, dans tous ses aspects, en relation avec la guerre. Toutefois, s'il est vrai que l'aspect national est présent dans tous les comportements politiques, alors il est vrai aussi que l'expression « aspect national du comportement politique » (totalement légitime dans une vision théorique qui ferait l'hypothèse de l'existence possible de comportements politiques sans aspect national) peut induire en erreur, en ce sens qu'elle peut mener à penser que cet aspect pourrait être déjà aussi bien présent qu'absent. C'est pourquoi il devient nécessaire d'avoir recours à l'idée de *comportement politique national* comme schéma général de référence pour la description de l'action politique réellement observée. En effet, grâce à ce schéma, on reste toujours en contact avec la réalité, on est toujours en mesure de préciser qui agit et comment, alors que cela est impossible avec des schémas du type « comportement politique libéral, démocratique ou socialiste, etc. » parce que, dans la réalité, il n'existe jamais de comportements de ce type, mais toujours et seulement des aspects libéraux, démocratiques ou socialistes, etc., des comportements nationaux.

Si l'on en veut maintenant les preuves, on observe ce qui suit. Si l'on décompose en ses divers éléments le comportement politique normal, on remarque : a) que la formation de la volonté politique se manifeste toujours, concrètement, seulement en tant que formation de la volonté nationale (c'est-à-dire comme volonté de résoudre de telle ou telle façon les problèmes nationaux de gouvernement, de régime ou de structures sociales), b) que l'élaboration de la ligne politique générale se développe toujours, concrètement, seulement en tant qu'analyse de la balance nationale du pouvoir et comme projet d'actions nationales, c) que la mobilisation effective, et pas seulement apparente, des forces, ne concerne toujours concrètement que les forces nationales et s'arrête toujours aux frontières des États, sans jamais les franchir. Il est évident, d'autre part, que la politique étrangère n'égratigne nullement cette limite nationale. Dans ce contexte d'action, il n'y a pas de vraies instances internationales de décision ni de moyens internationaux pour la formation d'une volonté commune. La politique étrangère se décide au sein des instances nationales, elle a comme finalité la

sauvegarde des pouvoirs nationaux (indépendance) et ne provoque de changements de situation internationale qu'au prix de changements des politiques nationales des États.

Cette démonstration étant faite, il en résulte, sauf erreur de ma part, que le comportement politique normal coïncide avec le comportement politique national, et par conséquent avec le monde de la guerre. L'utilité de cette mise au point réside dans le fait qu'elle permet de mettre en évidence le point précis où l'on doit provoquer un renversement de tendances du processus politique, si l'on veut vraiment tenter d'éliminer la guerre et construire la paix. Citons un exemple pour clarifier les choses : de nombreux écrivains et en particulier en Italie Luigi Einaudi (qui le fit avec beaucoup de clarté) ont répété souvent que la distinction effective entre les amis et les ennemis de la paix correspond à celle existant entre ceux qui sont disposés, et ceux qui ne le sont pas, à sacrifier une partie de la souveraineté de leur État (y compris la souveraineté militaire). Et cela est vrai, en dernier recours. Mais cela ne suffit pas. Cette vérité n'est pas devenue populaire. Les pacifistes, et, de la même façon, même si ce n'est pas dans le même esprit, tous ceux qui croient agir de « façon réaliste » pour la paix – n'en tiennent pas compte et continuent à cultiver le rêve d'éliminer la guerre sans détruire le monde de la guerre, ou bien ils croient le changer seulement en proposant de glisser un peu plus de libéralisme, de démocratie ou de socialisme dans leur propre État national. Le fait est que si le comportement politique normal (national) coïncide avec le monde de la guerre, la vraie distinction entre les amis et les ennemis de la paix passe par ceux qui tentent de changer le comportement politique normal, dans le but de le priver de l'aspect qui le lie à la guerre, et ceux qui ne veulent pas le changer pour des raisons nationalistes, ou seulement parce qu'ils ne se rendent pas compte de la nécessité de ce changement et soutiennent donc, de ce fait, par leur façon d'agir, le monde de la guerre, même s'ils désirent sincèrement la paix.

5. – *La pensée nationale comme cause de l'absolutisation ou du camouflage de la guerre. Le passage de la politique de la guerre à la politique de la paix comme stratégie pour affronter le défi de notre temps.*

Par ces considérations ne s'est achevé pourtant que le premier pas pour délimiter le cadre du passage de la politique de guerre à la politique de paix. Nous savons ce qu'est le monde de la guerre et ce que nous devons ne pas faire pour ne pas le perpétuer, mais nous ignorons encore ce qu'est le monde de la paix et s'il existe un signe qui

permette de dire si nous sommes en présence d'un processus qui puisse être guidé vers le monde de la paix. Sans affronter pour le moment ces problèmes, je voudrais seulement observer que le fait d'être arrivé – en ce qui concerne la guerre – sur le terrain des principes d'action qui en constituent la base permet néanmoins d'élargir la sphère de nos connaissances. Nous pouvons maintenant affirmer, en particulier, que la culture de la guerre est la culture du comportement national, et cela pour souligner le fait que la limite théorique de cette culture (l'incapacité de penser l'unité de la politique et de la guerre et l'absolutisation qui en découle ou le camouflage de cette dimension de la réalité) dépend de la limite pratique de ce comportement (réduction de la politique mondiale à la somme des politiques nationales, c'est-à-dire à quelque chose que tout le monde subit et que personne ne détermine). Pourtant ce qui compte le plus est qu'en abandonnant le point de vue du comportement politique national et en cherchant à assumer celui de la lutte pour la paix, on peut entrevoir les aspects politiques essentiels de la situation de notre temps que la culture de la guerre laisse dans l'ombre.

L'humanité n'a jamais connu de situation semblable à la nôtre. Le développement technologique a déjà conduit l'espèce humaine au seuil de son auto-destruction physique potentielle par la guerre ou par une catastrophe écologique ; pourtant tout cela n'a pas encore provoqué le moindre changement dans sa conduite, dans sa façon de penser ou d'étudier la politique. Des chercheurs découvrent des armes toujours plus destructrices et d'autres s'ingénient à expliquer à tous les hommes les dangers horribles qu'ils courent. Mais au-delà de ces travaux et de ces informations sur les caractéristiques techniques des armes – et non sur le fait politique de la décision de les construire et de s'en servir – rien n'y fait. Le fait est que la culture de la guerre, en fixant la pensée sur des idées désormais dépourvues de sens, de caractère évolutif ou même de réalité (l'État national et sa défense armée) la nourrit de fantasmes et lui interdit de constater que le changement radical intervenu dans la technologie militaire est, *ipso facto*, un changement tout autant radical de la situation morale, politique et institutionnelle de l'humanité tout entière. Mais, malgré cela, on pense encore l'État avec les conceptions du temps (tout le temps écoulé jusque-là) où il était impensable et imprévisible que l'humanité devînt – même si ce n'est que de façon négative et tournée vers le mal – tout à fait maîtresse d'elle-même, c'est-à-dire capable de s'auto-détruire. Ainsi, on ne reconnaît pas l'épouvantable dégénérescence des États, qui sont en train de se transformer d'organisations pour la défense de la vie en des organisations qui créent délibérément (États hégémonistes) ou subissent passivement (États satellites et neutres) le risque de l'extinc-

tion du genre humain. Si l'on acceptait comme une donnée permanente du monde politique cette forme dégénérée d'État (aucun parti ne l'a jusqu'ici refusée) la chute dans la barbarie serait en tout cas inévitable. L'éducation, le sentiment de la solidarité et toute valeur morale et culturelle, n'auraient en effet plus de sens ni de crédibilité [13].

Les mêmes considérations valent pour l'autre aspect global du développement technologique, l'aspect positif. Il devient de plus en plus évident que le développement de la production, avec l'incessante innovation technologique, conduit l'espèce humaine vers les prémices de l'élimination du travail purement physique et répétitif, et vers la possibilité de sa substitution par des types d'emplois et d'activités intelligents et créatifs. Mais la classe politique, encore limitée à l'horizon national de la culture de la guerre, ne sait projeter que des politiques nationales (ou des politiques « internationales » avec les pouvoirs nationaux, ce qui revient au même) face à l'exigence de la construction progressive d'un pouvoir mondial et de politiques mondiales de développement du tiers monde allant de pair avec une transformation économique et, surtout, une transformation politique et sociale des pays déjà industrialisés. Ainsi une chance – la possibilité d'obtenir de plus en plus de choses avec de moins en moins de travail, et celle de créer graduellement une situation dans laquelle tous les hommes auraient les possibilités matérielles de la liberté spirituelle – se transforme en une malchance, celle du corporatisme, du protectionnisme, du chômage et d'un destin incertain pour le tiers monde.

Mais ce qui n'est pas possible avec la culture de la guerre peut le devenir dans un contexte politique et moral de construction d'une culture de la paix. Par ce point de vue, on peut tout de suite constater que nous ne nous trouvons pas face à deux tâches différentes, mais face à une seule. On ne peut pas supprimer la guerre, ni éliminer le risque de la catastrophe écologique sans un contrôle mondial des aspects militaire et écologique du processus de production (le seul désarmement valable est celui que l'on contrôle). Et si l'on arrive à cette forme de contrôle politique – c'est-à-dire de pouvoir – on acquiert aussi, évidemment, la capacité de gouverner le marché mondial et d'organiser la société, non seulement en fonction du marché et de la production, c'est-à-dire du simple fait économique, mais aussi en fonction des besoins de qualité de vie, de solidarité et de liberté d'une humanité émancipée, ce qui est nécessaire aussi bien pour créer sur la seule base possible le plein emploi que pour orienter le travail humain vers la défense et le développement des biens écologiques et culturels.

La culture de la paix est une culture nouvelle, et une culture nouvelle est un monde nouveau, que les hommes apprendront à connaître au fur et à mesure qu'ils le feront (s'ils le font un jour). A ce sujet, je

voudrais toutefois observer que la philosophie de l'histoire de Kant permet déjà d'établir que ce changement d'époques peut être envisagé. Comme je l'ai déjà rappelé, Kant considérait que ce serait la guerre elle-même, en devenant toujours plus destructrice, qui poserait le problème de sa propre élimination. Et nous pouvons effectivement constater que les hommes en sont arrivés à ce point. Kant pensait, d'autre part, que seule une civilisation parvenue à la perfection aurait pu abolir la guerre. Nous rappelant qu'en ces domaines kantiens la civilisation est la culture en tant que valeur sociale de l'homme, nous pouvons effectivement constater que l'humanité entre dans une époque historique, dans laquelle la politique peut se proposer la tâche de développer totalement la valeur sociale de tous les hommes et de réaliser une paix durable. Nous ignorons si cela se réalisera, car ce qu'on peut penser n'est pas pour autant ce qui est réel. Mais, ce que nous savons par contre, c'est que la volonté peut et doit faire ce choix, car l'alternative est la catastrophe.

NOTES ET ÉCLAIRCISSEMENTS

(1)
Le problème de la science politique

Le tout premier problème de la science de la politique est de savoir si cette science existe ou pas (sinon comment expliquer l'importance que la littérature de cette discipline consacre à l'épistémologie plutôt qu'à elle-même). On peut raisonnablement penser que notre époque en soit encore à tenter de la fonder plutôt qu'à la normaliser (processus cumulatif, applications pratiques, etc.). Il n'est pas aisé de soutenir le contraire avec de bonnes raisons. Par exemple Sartori, chercheur qui se pose la question avec clarté et y apporte une réponse affirmative, reconnaît toutefois qu'« aucun savoir scientifique n'est jamais né sans avoir d'abord organisé et précisé son propre langage : c'est-à-dire que la terminologie fournit les jambes avec lesquelles une science peut ensuite marcher » ; et il constate que « la babel des langues fait rage au sein des sciences sociales, à tel point que l'on se comprend à grand peine ».

Cette babel des langues qui devrait, à mon avis, entraîner une réponse négative à la question de l'existence de la science de la politique nous oblige de toute façon à redéfinir le sens de chaque terme important que l'on utilise si on veut tenter de le faire vraiment passer du langage commun au langage scientifique. C'est là, de fait, la proposition de Giulio Preti, qui suggérait d'utiliser pour cela la méthode de la *définition explicative* de Carnap et Hempel (une sorte de *définition réelle* des termes déjà en usage, obtenue en restreignant leurs sens vagues ou ambigus, de manière à les rendre « adaptés à un discours scientifique univoque et rigoureux »). Cependant Preti précise aussi que la *définition explicative* devrait permettre de « formuler un système théorique solide », et, par là-même, il repose entièrement le problème des fondements de la science de la politique, car le système théorique ne peut pas être construit comme une somme fortuite de définitions explicatives (qui n'en demeurent pas moins très utiles, et même indispensables pour explorer le terrain quand les sujets sont bien circonscrits). Cf. GIOVANNI SARTORI, *La Politica*, Sugarco, Milan, 1979, p. 1 et 45, et GIULIO PRETI, préface à F.E. Oppenheim, *Dimensioni della libertà*, trad. it., Feltrinelli, Milan, 1969, p. XII-XIII.

(2)
Le réalisme politique

Le réalisme politique est une donnée culturelle qui n'a de physionomie nette que dans le domaine de l'histoire des idées (son identité est déjà plus incertaine dans celui de l'histoire des doctrines politiques). Dans cette perspective, il est hors de doute que c'est avec Machiavel que commence une manière nouvelle et autonome de considérer la spécificité de la politique et que ce mode de pensée a connu un certain développement historique, malgré ses nombreux atermoiements, grâce à l'idée de la *raison d'État* (et aux critères de la *Realpolitik* et de la *balance of power*). Mais cependant dans tout autre contexte culturel la question du réalisme politique demeure totalement ouverte. Un de ses éléments essentiels réside dans le fait que le réalisme politique (qui a coïncidé avec la science politique encore pour une partie du siècle dernier, et qui constitue encore aujourd'hui une des plus importantes orientations de la science académique de la politique dans le secteur de la politique internationale) ne possède ni les caractères d'une science (au sens large, y compris même, par exemple, les sciences économiques) ni ceux d'un ensemble ordonné de concepts convenablement élaborés. Un autre élément essentiel de cette question réside dans le fait que, malgré cela, en l'adoptant comme point de vue (c'est-à-dire en se référant à l'orientation de ses principaux auteurs, et en premier lieu Machiavel), on peut décrire, expliquer et parfois même prévoir certains aspects importants du processus politique qui sans cela resteraient cachés ou obscurs.

Cette constatation prend un relief encore plus grand si l'on tient compte du fait, comme l'affirme Waltz dans son ouvrage de science de la politique, que « de Machiavel à Meinecke et à Morgenthau, les éléments de l'approche et le mode de raisonnement restent constants » (KENNETH N. WALTZ, *Theory of International Relations*, in *Handbook of Political Science*, vol. VIII, *International Politics*, ed. by FRED J. GREENSTEIN et NELSON W. POLSBY, Addison-Wensley, Reading, Massachussets, 1975, p.35. Cet essai de Waltz est très utile aussi pour analyser la question de l'existence de la science de la politique).

Ce que l'on peut dire de plus sensé (et qui, dans le même temps, constitue un critère pour en faire bon usage) c'est que le réalisme politique s'identifie à l'éternel effort de la pensée pour atteindre une connaissance positive, et efficace en pratique, de la politique ; et que cela ne présente pas encore un système théorique approprié (de même que, d'autre part, la science académique de la politique qui tente d'utiliser une terminologie rigoureuse, n'a pas encore acquis une capacité de description et d'explication satisfaisante) justement parce que ce processus de pensée n'a pas encore obtenu des résultats au moins équivalents à ceux acquis par Adam Smith pour la connaissance des faits économiques.

En ce qui concerne la terminologie de mon essai, je voudrais préciser que si l'on s'y inspire du réalisme politique, on doit y utiliser le langage avec une plus grande liberté que celle que permet la pensée méthodologique contemporaine.

(3)
La guerre et le risque d'extermination de l'humanité

Même si l'on essaie d'en minimiser l'importance, c'est la donnée première. Il n'existe aucun mécanisme capable d'empêcher les guerres ou de contraindre les belligérants à ne pas utiliser les armes nucléaires. C'est pourquoi il faut ou abolir les guerres, ou vivre avec le risque d'une guerre nucléaire, laquelle comporte, à son tour, le risque d'une destruction de l'espèce humaine. Toute autre considération est secondaire ou non pertinente. En substance, il y a deux échappatoires : soit l'on affirme que tous les hommes ne mourront pas en cas de guerre nucléaire, soit que, la dissuassion étant efficace, les armes nucléaires ne seront jamais utilisées.

La première échappatoire proposée est erronée, et de surcroît révoltante. Elle est révoltante parce que les experts qui soutiennent cette thèse avancent des pourcentages de décès effrayants et les présentent comme si l'hypothèse de la mort violente de dizaines ou de centaines de millions d'hommes était une perspective de guerre normale, acceptable. Et elle est erronée parce que, tandis que tout le monde (ou presque) admet que le stock d'armes nucléaires est suffisant pour détruire l'espèce humaine, personne n'est en mesure de prévoir le déroulement d'une guerre nucléaire, le nombre d'armes employées, etc. (la situation humaine la moins contrôlable est la guerre, et la guerre nucléaire l'est par définition encore moins puisqu'elle réduit à néant l'idée même de la victoire et par conséquent le critère opérationnel en dernier ressort). D'autre part, ces mêmes experts veulent ignorer et le fait qu'il faut prendre en considération non seulement tel ou tel stock d'armes mais encore la capacité de les produire, et le fait que la puissance destructrice de ces armes (ainsi que celle des armes biochimiques ou de n'importe quelle autre nature) se trouve en augmentation constante car la politique internationale oblige tous les États à maximaliser leur puissance, et les obligera toujours à se comporter ainsi tant qu'ils ne pourront obtenir par des moyens pacifiques ce qu'ils n'obtiennent aujourd'hui que par les armes (indépendance, etc.)

Reste la seconde échappatoire, celle de la dissuasion. Certains affirment à ce sujet que les armes nucléaires ne seront jamais utilisées car le but que l'on se fixe n'est pas de les utiliser mais de faire craindre qu'elles ne le soient. Cette argumentation présente un manque de logique évident : s'il était absolument certain que ces armes ne soient pas utilisées, même la peur de leur utilisation pour décourager une attaque nucléaire – la dissuasion – s'évanouirait. La vérité est tout autre. Le vrai facteur de dissuasion est indépendant de toute stratégie, et il concerne aussi bien le premier coup que le second ou que n'importe quelle autre hypothèse formulée dans l'abstrait, parce qu'il réside uniquement dans la brutale soudaineté de l'acte, c'est-à-dire dans la nature diabolique de la décision de déclencher le feu nucléaire (dans toute situation prétendument d'attaque ou de défense). Ceci étant clairement établi, il est facile de conclure que cette garantie (l'impossibilité présumée d'une décision diabolique) n'est pas suffisante ; et que ce serait toutefois une folie d'accepter une telle situation sans se proposer de la changer, c'est-à-dire d'éliminer à jamais tout risque de guerre. Ce n'est qu'après ce préalable que l'on peut raisonnablement envisager la dissuasion, soit pour son caractère transitoire (le risque ne durerait qu'un certain temps), soit parce que la décision que j'ai qualifiée de *diabolique* deviendrait alors plus difficile à prendre (peut-être même tout à fait impossible) dans un monde véritablement et crédiblement tourné vers la construction de la paix perpétuelle et de la justice internationale.

Encore une observation : Le problème de la guerre nucléaire ne devrait jamais nous faire oublier ni la barbarie de la guerre totale (qui a atteint à notre époque un niveau inhumain, sans lequel le fascisme n'aurait eu aucune possibilité de se développer et de prendre le pouvoir en Italie et en Allemagne), ni le rapport de continuité politique et culturelle entre guerre totale et guerre nucléaire. Cela aussi confirme bien que le vrai problème est celui de l'abolition de la guerre.

(4)
A propos du terme « culture »

Ce terme de « culture » est aujourd'hui utilisé à tort et à travers. Cependant, lorsque l'on traite des plus importantes orientations de la société humaine, il me paraît pertinent de l'utiliser car alors ce qui est en jeu est justement l'ensemble des croyances, des connaissances, des coutumes, etc. Naturellement, l'acception précise de ce terme dépend chaque fois du contexte des faits étudiés, parce que l'unité de la culture (ou de la société, etc.) est un concept-limite, un critère régulateur, mais non une situation théorique acquise. Dans le cadre de cet essai, s'agissant de la paix et de la guerre, le terme « culture » se réfère aux croyances, etc. pour ce qu'elles ont d'efficace dans l'orientation des hommes vers la guerre ou la paix (influence effective sur les processus sociaux), et il n'implique pas du tout que partout où l'on rencontre une orientation vers la guerre on ne trouve qu'une culture de la guerre.

(5)
Le cas de Théodore Moneta

Le cas de l'Italien T. Moneta, prix Nobel de la paix en 1907, est exemplaire. Né en 1833, il assista tout enfant aux cinq journées de Milan et il participa activement à tous les événements de l'unification italienne (il avait adhéré à la Società nazionale italiana de Mazzini et Pallavicino). Comme grand nombre d'Italiens d'alors, il associait au sentiment national italien l'idée de l'unité européenne et l'idéal de la paix. En effet, il s'opposa aux premières expéditions italiennes en Afrique, en particulier à la poursuite de la guerre après la bataille d'Adoua en 1896 ; il n'hésitait pas à rappeler en public, même hors d'Italie, que l'opposition pacifiste à la guerre était allée jusqu'au sabotage des voies ferrées pour empêcher le départ des renforts pour l'Afrique (cf. *l'Italia e la conferenza dell'Aja*, discours de E.T. MONETA à Vienne le 5 mai 1907, édité par la Società internazionale per la pace, Unione Lombarda, Milan, 1911, p. 8).

On doit se souvenir que son pacifisme n'était pas occasionnel, c'est-à-dire le fruit d'émotions momentanées. Il revendiquait le caractère cosmopolite de la culture italienne, il avait été influencé par le fédéralisme de Carlo Cattaneo et il assimilait la cause de la paix à la lutte pour « la fédération européenne comme point de départ de la fédération mondiale ». Mais en 1911, non seulement il ne s'opposa pas à la guerre italienne de conquête de la Libye contre la Turquie, mais en plus il la soutint. Critiqué par quelques amis, il se défendit en soutenant que « après cette espèce de protectorat obtenu par la France au Maroc, l'Italie se devait de sauvegarder son avenir pour ne pas être enfermée, comme on l'a souvent dit, dans la Méditerranée », et en rappelant que « comme le monde entier juge les peuples d'après leur fortune à la guerre, l'Italie a été longtemps considérée comme presque lâche. Et souvent, non seulement la presse étrangère, mais aussi Bismark, eurent des mots de mépris envers notre pays. Si je me suis longtemps attardé sur ces faits, c'est parce que l'immense douleur qu'ils m'ont causée a depuis lors guidé toute ma conduite politique » (cf. E.T. MONETA, *Patria e umanità*, Ufficio della Società internazionale per la Pace, Unione Lombarda, Milan, 1912, p. 13 et 23).

Le cas de Moneta s'est répété à l'infini tant au niveau individuel qu'au niveau collectif. Cela montre que le pacifisme (tel qu'il s'est développé jusqu'à maintenant, sans une théorie positive de la paix), lorsqu'il est poussé à l'extrême, finit par préférer la guerre à la paix chaque fois qu'il est question d'affirmer sa propre nation. Ainsi est mise en évidence la contradiction latente existant entre la volonté de paix et la limitation de la conduite politique réelle à son propre cadre national, c'est-à-dire aux choix concernant l'avenir de sa propre nation. Et l'on se tromperait si l'on croyait que cela n'est plus valable aujourd'hui. Par exemple, Agnès Heller, avec Ferenc Fehér, écrit à propos de la guerre des Malouines : « Il est de fait que la Grande-Bretagne, qui jusqu'alors était le champ de bataille le plus agité (de même que l'Allemagne occidentale) de deux mouvements pacifistes et anti-nucléaires apparemment identiques, a été saisie par une fureur patriotique presque unanime. En dehors de la petite minorité maximaliste de Tony Benn, le mouvement anti-nucléaire anglais n'a opposé aucune résistance à la politique de guerre de Mme Thatcher » (A. HELLER, F. FEHER, « Gli autoinganni del pacifismo », dans *Mondo Operaio*, 1/2, 1983). Pour les limites du pacifisme, voir aussi LORD LOTHIAN, *Pacifism is not enough*, Oxford University Press, Londres, 1935.

(6)
Gouvernement mondial et contrôle du processus historique

Évidemment, aucun contrôle du processus historique n'est possible sans gouvernement mondial. Cette observation, banale en soi, est toutefois utile car elle permet de préciser certains aspects de la notion de processus historique. On peut constater, si l'on considère comment le processus historique s'est manifesté jusqu'à ce jour, qu'il n'a jamais été voulu, projeté ou pensé en tant que tel. Jusqu'à présent, la direction prise a été uniquement la résultante de la tentative de chaque nation (ou d'autres types historiques de

communauté politique) de tourner à son avantage la situation internationale, c'est-à-dire la résultante des chocs internationaux dus aux volontés nationales et aux forces nationales dominantes. En terme de décision, ce n'est rien de plus qu'une somme incohérente de décisions politiques nationales non coordonnées.

Jusque là, ces observations n'apportent qu'un constat de fait. Mais si l'idée de gouvernement mondial n'a pas d'existence dans la culture – c'est-à-dire si l'idée de contrôle du processus historique est impensable – cette constatation entraîne une pseudo-théorie (ni vérifiée, ni vérifiable) car on ne se contente plus de constater un fait, on est amené à le croire éternel. On se représente alors le processus historique comme la roue aveugle du temps, comme une nécessité que la pensée ne peut que reconnaître et à laquelle toute volonté doit se plier (telle est en effet la vision historique du réalisme politique, et c'est pourquoi dans le langage de Machiavel *nécessité* et *fortune* ainsi que *vertu*, sont des termes fondamentaux). Et si la pensée essaie d'expliquer, de quelque façon que ce soit, cet obscur destin, elle est contrainte à concevoir l'histoire comme un processus dû à des causes métaphysiques ou naturelles (ces deux explications sont présentes dans la pensée de Meinecke : voir surtout l'introduction à *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, Hrsgb. von Walther Hafer, 1957.

L'unique alternative est de ne pas penser, c'est-à-dire d'écarter cette réalité de la conscience et de la remplacer par une illusion (ce qui se produit aisément car on ne peut penser la politique, en particulier la politique étrangère, sans se fixer des objectifs, ni se fixer des objectifs sans se donner l'illusion de contrôler, avec une certaine possibilité d'autonomie, la situation mondiale). Au contraire, tout change si, grâce à l'idée du gouvernement mondial, nous parvenons à penser de façon distincte le processus historique non contrôlé et celui qui l'est. Le processus historique se présente alors comme un ensemble de décisions politiques coordonnées, au sein duquel la volonté générale, formée désormais au niveau mondial, ne doit plus se soumettre à la nécessité (c'est-à-dire au choc international des volontés nationales). La volonté politique passe ainsi de la sphère de l'héréronomie à celle de l'autonomie. Ceci entraîne, dans le même temps, le passage d'une histoire à caractère déterministe à une histoire guidée par la liberté. Cette transformation a été étudiée dans sa signification philosophique par Kant, dont la philosophie de l'histoire a en commun avec celle de Marx le déterminisme historique (pour la part d'histoire qui va jusqu'au gouvernement mondial), alors qu'elle s'en différencie par l'examen rationnel, sévère et totalement non fidéiste du monde de la liberté.

Après avoir mis en évidence le fait que l'on ne peut envisager un gouvernement mondial, c'est-à-dire la paix, sans envisager dans le même temps le contrôle du processus historique, je voudrais analyser brièvement l'importance de ces observations pour la théorie de l'historiographie. Si nous nous demandons, par exemple, quels éléments du processus historique seraient directement placés sous le contrôle d'un gouvernement mondial, nous pouvons répondre, grosso modo, que ce seraient ceux que les gouvernements nationaux actuels s'imaginent contrôler. Et si, après avoir donné cette réponse, on considère que parmi ces faits il en est qui présentent, ou peuvent acquérir, un aspect de régularité, de répétition constante, etc., on est aussi en mesure de constater que se présentent d'une façon nouvelle les rapports entre les données de ce type et les décisions politiques.

Nous pouvons considérer ces faits, par exemple, du point de vue de Braudel. Dans ce cas, nous nous trouvons face à la « longue durée » et nous pouvons tenter d'établir jusqu'à quel point la « longue durée » peut dépendre des décisions politiques. Nous pouvons aussi les considérer du point de vue du matérialisme historique et de la raison d'État. Dans ce cas, nous sommes confrontés à des faits obtenus par l'enchaînement nécessaire des rapports de production et du développement de la balance mondiale du pouvoir. Et nous pouvons aisément constater que les données de la sphère de la raison d'État seraient remplacées par les décisions du gouvernement mondial, et que celles de la sphère de la production matérielle pourraient laisser une place croissante aux libres décisions d'un gouvernement mondial et des autres gouvernements coordonnés jusqu'à

ce que, petit à petit, la production scientifique et technique supplante la production industrielle classique.

Il faudrait, en dernier lieu, se souvenir aussi qu'avec un gouvernement mondial on mettrait fin à l'histoire en tant qu'histoire de la guerre. Cela pose le problème des histoires qui se terminent et, plus généralement, celui de l'unité de l'histoire comme concept-limite de toutes les histoires à étudier avec des critères différents puisqu'elles dépendent de lois différentes dans leur développement.

(7)
Kant et la contradiction entre nature humaine et civilisation

Cf. IMMANUEL KANT, *Werke*, Insel Verlag, Frankfurt am Main, 6. Band, p. 91, 99, 100, 38, 98, 42-43.

Je voudrais aussi au moins rappeler que Kant, se référant à Rousseau, affirme qu'« il montre très justement la contradiction inévitable entre la civilisation et la nature du genre humain » et il explique : « De cette contradiction (étant donné que la culture selon les vrais principes de l'éducation de l'homme, en même temps du citoyen, n'est peut-être pas même encore bien entreprise, et, à plus forte raison, bien achevée), naissent tous les vrais maux qui pèsent sur l'existence humaine, et tous les vices qui la déshonorent ; cependant que les impulsions qui poussent aux vices et qu'on rend responsables en ce cas sont en elles-mêmes bonnes et, en tant que dispositions de la nature, adaptées à leurs propres fins ; mais ces dispositions, étant donné qu'elles n'ont été créées qu'en fonction de l'état de nature, sont contrariées par le progrès de la civilisation ; et réciproquement elles portent préjudice à ces progrès, jusqu'au moment où l'art atteignant sa perfection, devienne de nouveau nature ; ce qui est la fin dernière de la destination morale pour l'espèce humaine. » (Pour cette citation : Kant, *la Philosophie de l'histoire (opuscules)*, Aubier, éd. Montaigne, Paris, 1947, p. 162, 163 et 164.

(8)
La cause du manque de développement d'une culture de la paix

Dans la pensée de Kant, la guerre n'appartient pas à la sphère de la métaphysique ou de la biologie, mais à celle de l'histoire. Elle y figure avec un ensemble de données, et donc, au moins en théorie, elle peut disparaître en même temps que ces données. Nous sommes, comme on le constate, dans le champ des conjectures, mais des conjectures raisonnables, que Kant distingue des conjectures vaines (cf. Kant *op. cit.*, p. 85-86, 42-43, 47-49, et, en général, tous les écrits de philosophie). Or, je crois que c'est seulement avec cette conception historique de la guerre que l'on peut expliquer l'absence de développement d'une culture de la paix. Le fait crucial est que, jusqu'à nos jours, la paix n'a jamais été un objectif prioritaire puisque la guerre a toujours été un moyen nécessaire pour résoudre les problèmes posés par le développement historique, c'est-à-dire pour affirmer tour à tour les valeurs possibles. La conséquence sur le plan théorique est évidente. Ne s'étant jamais posé comme un vrai problème celui de l'élimination de la guerre, la pensée a toujours été fondée sur la guerre comme sur un des aspects de la réalité, ou bien sur son camouflage. Dans ce contexte, qu'elle apparaisse dans la conscience comme aspiration politique (lutte pour la paix) ou comme problème théorique, la paix reste isolée de toute autre donnée ou théorie et ne prend jamais le caractère de l'un des aspects du processus historique, se condamnant ainsi à l'abstraction ou à l'impuissance. A cause de cela, non seulement il n'y a pas culture de la paix, mais il n'existe même pas de conscience de ce manque. On parle communément de la paix comme si elle était un fait établi, connu de tous, sans même ressentir le besoin de nourrir sa propre pensée de celle des grands penseurs qui s'en sont occupé.

(9)
Le refus de s'intéresser à la guerre

Cyrill Falls, après avoir affirmé que « la guerre est un aspect du comportement humain », observe que « l'aversion envers la brutalité et l'irrationalité de la guerre » peut se traduire « par la tentative puérile d'en minimiser l'importance et par le refus de s'y intéresser ». (CYRILL FALLS, *The Art of War, from the Age of Napoleon to the Present Day*, OUP, London-New York-Toronto, 1961. Les historiens anglais de la fin du XIXe siècle et du début du XXe sont la cible de Falls, mais la validité de son observation est générale.) Ainsi, l'influence des guerres d'autrefois sur les coutumes des peuples reste dans l'ombre, de même que le fait que des guerres sous différentes formes sont toujours à l'état de projet dans tous les pays, y compris les pays neutres, même lorsque aucune n'est en cours. Concrètement, la défense n'est rien d'autre qu'un projet de guerre défensive constamment remis à jour par les directives du gouvernement, par le travail des militaires et par le consentement actif ou passif, de tous les citoyens sans exclusion (c'est pour cela que l'exemple de la valeur militaire et des capacités guerrières prend une grande part dans le rituel des États, dans les programmes scolaires, avec le pervertissement nationaliste de l'histoire, etc.).

On ne peut douter de l'existence de ce consensus, même si souvent il se manifeste de manière plus passive qu'active, et plus inconsciente que consciente. Le fait est qu'en général les hommes (les fascistes exceptés), bien que fiers des vertus militaires de leurs peuples, préfèrent penser à eux-mêmes aussi en d'autres termes, ce qui implique ou bien le refoulement dans la conscience de chacun de ses propres responsabilités militaires, c'est-à-dire belliqueuses, ou bien, quand la politique internationale expose cruellement ces faits aux regards de tous, l'imputation de la responsabilité des tensions, des menaces d'utilisation de la force, de son utilisation même, etc. aux étrangers du camp adverse qui, en tant qu'ennemis, d'une certaine façon cessent d'être des hommes (c'est pour cela que leur mort dans la bataille peut être accueillie avec satisfaction et même joie, et qu'elle ne provoque aucun autre sentiment que de l'orgueil chez les lecteurs des récits apologétiques ou pseudo-historiques.

(10)
Unité et distinction entre politique et guerre

La nécessité d'admettre et la difficulté de concevoir l'unité entre politique et guerre dépend de facteurs objectifs. Par certains aspects, la politique et la guerre ne sont pas séparables : les guerres sont le fruit de décisions politiques, et la possibilité de les faire (armements, obligations militaires des citoyens, etc.) est à son tour le résultat d'une praxis politique toujours présente. Par d'autres aspects, au contraire, elles s'excluent nettement l'une l'autre. Le sens commun met ceci en évidence chaque fois qu'il affirme que les guerres surviennent lorsqu'il n'existe plus de *solutions politiques* à un problème. Dans ce cas, la politique coïncide avec la paix ; elle est le contraire de la guerre et le moyen de tenter de l'éviter. On peut alors noter que cette interprétation, bien que démentie par les faits (la décision de guerre est néanmoins une décision politique), n'est pas du tout arbitraire, au moins en tant que projection sur l'ensemble de la sphère de la politique de certaines des caractéristiques de la politique qui peuvent être ressenties, avec raison, comme essentielles.

Il est vrai, en effet, que les États sont nés de la politique, *de même qu'il est vrai qu'à l'intérieur de chaque État, la politique est réellement l'activité qui permet de résoudre pacifiquement les conflits* (comme il est vrai, d'autre part, que l'histoire montre, en dépit de quelques reculs, une tendance constante à l'élargissement de la dimension des États, et donc à la transformation d'anciennes aires de guerre en aires de paix interne). Or, en poussant cette interprétation à l'extrême, on peut comprendre la politique comme le processus d'élimination graduelle de la guerre ; et donc la guerre comme l'expression de l'imperfection de la politique, et la paix comme celle de sa perfection. On peut ainsi concevoir

l'unité historique actuelle de la politique et de la guerre sans faire l'hypothèse arbitraire qu'elle est éternelle (ce qui ne permet pas de concevoir tous les faits dans lesquels la politique et la guerre se différencient). Pour preuve de cette interprétation, force est de constater que la politique en tant qu'œuvre de paix coïncide avec la partie la plus développée de la pensée politique et avec les formes les plus conscientes de participation des citoyens à la vie politique.

(11)
Développement et crise des idéologies

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

Le raisonnement de Robbins est irréfutable. En le réduisant à l'essentiel, voici quelle peut être sa reformulation. Robbins observe qu'avec le système international actuel, fondé sur la souveraineté absolue et exclusive des États nationaux, chaque plan économique (selon le sens qu'il donne à ce terme, c'est-à-dire le plan libéral y compris) ne peut être que national ; puis il démontre aisément que ces plans ne peuvent pas ne pas contenir de forts éléments de protectionnisme et de corporatisme : en effet, les gouvernements nationaux (c'est-à-dire les centres de décision qui les élaborent et en assurent la gestion) s'appuient sur une balance de pouvoir qui inclut tous les intérêts protectionnistes et corporatifs, et exclut une bonne part des intérêts libéraux et socialistes (ceux qui ont leur place dans la nation, mais qui ne pourraient se faire valoir que sur le plan international puisque telle est leur échelle de réalisation). Cause dernière de cela : tandis que le sort des intérêts protectionnistes et corporatifs dépend exclusivement des gouvernements nationaux respectifs, celui des intérêts libéraux et socialistes en question dépend au contraire, non pas de l'attitude de leur seul gouvernement respectif, mais de celle d'un grand nombre d'entre eux (tous, à la limite), c'est-à-dire d'une situation de pouvoir non soumise au contrôle électoral direct des citoyens. C'est pourquoi les élections nationales sont efficaces dans le premier cas, inefficaces dans le second. De fait, dans le premier cas seulement, les décisions favorables ou défavorables des gouvernements se traduisent totalement en gains ou en pertes de voix et consensus pour le parti (ou les partis) au pouvoir. Il en résulte que le libéralisme et le socialisme ne peuvent se développer pleinement que sur un plan international (mondial), et qu'un plan international ne peut être réalisé que par un gouvernement mondial (cf. LIONEL ROBBINS, *Economic Planning and International Order*, MacMillan, Londres, 1937, p. 238 pour la citation. Cf. également, de Robbins, *The Economic Causes of War*, J. Cape, Londres, 1939, et, en ce qui concerne l'échec international du socialisme, BARBARA WOOTTON, « Socialism and Federation » in *Studies in Federal Planning*, éd. par P. Ransome, MacMillan, Londres, 1943, p. 269-298. Par ailleurs, il me semble que le fait que cette analyse n'a pas été prise en considération tient aussi à la persistance des erreurs que commettaient déjà, selon Robbins, les « early liberals » : à savoir la tendance à décrire le marché libéral en termes de spontanéité, sans mettre pareillement en évidence le plan libéral en tant que système de liens politiques, légaux, administratifs et économiques qui le rend possible, et la confiance naïve dans la possibilité d'un fonctionnement libéral du marché international en l'absence d'un pouvoir mondial).

L'analyse de Robbins se révèle également importante car elle permet d'obtenir des résultats qui ne sont restés qu'à l'état de virtualités dans ses travaux. Un premier résultat se trouve dans la possibilité de distinguer – pour chacune des idéologies en question – *son affirmation historique* (déjà atteinte) de sa réalisation complète (pas encore entamée) et, par conséquent, dans la possibilité de se demander si le développement complet de ces idéologies passe par des phases identifiables. Le second résultat permet d'apporter une réponse positive à cette question. Il provient du rapport (déjà établi) entre plan international libéral et/ou socialiste (*réalisation complète*) et gouvernement mondial (paix), *c'est-à-dire entre la paix et la phase ultime de développement de ces idéologies ;* il tient aussi à la possibilité d'établir des relations analogues pour les autres phases. En effet, de même que pour envisager la phase ultime de développement il faut faire l'hypothèse de la paix, *de même il faut garder présente à l'esprit la guerre pour concevoir la première phase, celle de l'affirmation historique*, comme lutte contre les situations de pouvoir fondées sur l'exclusion légale et forcée de la liberté individuelle et de la libération des classes (absolutisme et/ou subordination du pouvoir politique au privilège de classe). Dès lors, on voit se dessiner clairement une phase intermédiaire entre la première et la dernière, *celle du développement (partiel) dans un cadre légal.* Durant cette phase, le développement ne peut être complet, il n'est pas non plus à l'abri des risques de rechute dans l'illégalité antérieure, cependant – et c'est ce que nous montrent les faits – il est suffisant pour consolider *l'affirmation historique* des idéologies en question, jusqu'à rendre indestructibles, au moins sur le plan des idées, leurs valeurs (dans ce sens, une fois faite, une vraie révolution l'est pour toujours). *Cette phase aussi est clairement en relation avec une situation typique de guerre et/ou de paix : celle de la transition du monde de la guerre vers la paix.* La preuve en est que la guerre redevient un objectif prioritaire chaque fois que l'on bafoue les valeurs de liberté, justice et égalité. Dans ce sens – plutôt négatif que positif, mais quoi qu'il en soit bien réel – on peut affirmer que le libéralisme, la démocratie et le socialisme sont les prémices nécessaires à la paix.

Il nous faut cependant ajouter un bref commentaire à cette conclusion. En effet, partant de l'idée que le libéralisme, la démocratie et le socialisme constituent vraiment et concrètement les prémices politiques de la paix (il faudrait aussi parler des prémices religieuses et morales), on en est venu à la conclusion erronée qu'ils sont aussi le moyen de construire la paix. Mais c'est plutôt le contraire qui est vrai. En réalité, tandis que *l'affirmation historique* de chacune de ces idéologies constitue une des prémices de la paix, la paix à son tour, comme gouvernement mondial, constitue la prémice nécessaire de leur *réalisation complète.* Cela nous montre immédiatement que l'on ne peut construire la paix par le simple renforcement de ces idéologies. Ce fait est pourtant resté obscur ; et cette obscurité a entraîné, soit l'apparition de pseudo-théories unilatérales de la paix (que l'on confond avec son propre succès : théories économiques de la paix des libéraux et des marxistes, mais en sens opposé ; théories démocratico-nationales de la paix des démocrates), soit, sur le plan spécifique de l'action, un réflexe idéologique : le camouflage de la guerre (ce qui est inévitable : en théorie, rien ne nie le libéralisme, la démocratie et le socialisme plus que la guerre).

Ces conséquences – et il en va de même autant pour l'enchaînement interne de ces idéologies que pour leur situation actuelle – s'expliquent aisément si l'on garde à l'esprit que le passage de la phase de *l'affirmation historique* à celle du *développement légal* coïncide avec le passage de l'offensive à la défensive. Les raisons d'un tel passage sont évidentes. Les libéraux ne pouvaient pas ne pas défendre la liberté individuelle, après l'avoir conquise en luttant contre l'absolutisme et le monopole aristocratique du pouvoir. Et l'on peut faire la même remarque pour les démocrates à propos de la liberté politique et pour les socialistes à propos de la liberté économico-sociale. Mais ce qui importe, au fil de notre discours, c'est aussi que ces victoires ont été obtenues par la lutte d'une classe (à chaque fois, la classe qui ne pouvait se libérer sans affirmer une de ces valeurs de liberté, et qui était aussi assez forte pour la soutenir sur un plan institutionnel), et par une

forme spécifique d'État (l'État compatible avec la liberté individuelle et la libération des classes, c'est-à-dire l'État national). Il en résulte que, en passant de l'offensive à la défensive, libéraux, démocrates et socialistes, respectivement, n'ont pas défendu seulement la liberté individuelle, politique et sociale, mais aussi une classe et une forme d'État.

Cette limite de classe, rendue statique par la position défensive, explique le fait souvent remarqué qu'il a fallu l'action démocratique pour élargir la sphère de la liberté libérale, et l'action socialiste pour élargir la sphère de la liberté démocratique. D'autre part, cette limite d'État, lui aussi devenu statique pour les mêmes raisons, explique l'acceptation du monde de la guerre par les libéraux, les démocrates et les socialistes (même si, comme on l'a vu, ils le font davantage par le camouflage de la guerre que par la reconnaissance de sa normalité).

Voici donc la situation qui en résulte : une fois obtenue la libération des classes, on ne peut avancer que sur le terrain de la libération de chaque individu, et seulement avec une idéologie nouvelle : l'idéologie de la paix. Il ne faut pas oublier que la libération des classes est passée, entre autres, par l'extension, mais non par le développement complet, de la liberté individuelle, politique et sociale, qui se trouve encore conditionnée non seulement par des limites corporatives (dans le cadre de la désagrégation des classes) mais aussi par la suprême absence de liberté qu'est le devoir de tuer et de mourir pour l'État (nation). Le terrain de la lutte pour la paix est donc celui de l'élargissement de la sphère de la liberté individuelle, politique et sociale par le moyen de la pleine liberté de l'homme en tant que tel. Cela nécessite de la part des libéraux, des démocrates et des socialistes le dépassement de leurs limites idéologiques ; et, de la part de tous, le développement d'une théorie positive de la paix et d'une stratégie qui fasse de la paix, et pas seulement du sort des nations respectives, l'objectif suprême de la lutte politique.

(12)
Raison d'État et système politique

On conçoit généralement la constitution comme la plus haute manifestation de l'autonomie d'un peuple, comme l'expression fondamentale de son caractère, etc. Mais le contraire est vrai aussi. On ne peut donner tort à Ranke lorsqu'il écrit : « Le degré d'indépendance confère à un État sa place dans le monde ; *et il lui impose de modeler ses rapports internes* en vue de l'objectif de son affirmation. Telle est sa loi fondamentale » (c'est moi qui souligne). Mais cette vérité de sens commun est difficile à admettre (en dépit de son évidence : on peut rappeler par exemple la constitution de presque tous les États européens après la Deuxième Guerre mondiale) parce qu'on ne peut admettre, en raison de son désaccord partiel avec les faits, le principe grâce auquel on tente de l'expliquer : à savoir le principe de la primauté de la politique extérieure par rapport à la politique intérieure.

Il faut donc surtout rappeler que Ranke, même s'il avait souligné combien la constitution des États dépendait de la balance internationale du pouvoir, n'avait absolument pas renoncé à penser l'État en termes d'autonomie. Dans le même essai, il affirme : « Notre patrie ne se trouve pas là où nous avons réussi à bien vivre. Notre patrie est au contraire en nous, avec nous... Cet élément ineffable et secret, dont sont pleines les plus humbles choses comme les plus grandes – cette aura spirituelle à laquelle nous aspirons et que nous respirons – *précède chaque constitution*, en vivifie et en comble toutes les formes » (c'est moi qui souligne) : cf. LÉOPOLD VON RANKE, *Politisches Gespräch*, in *Die Grossen Mächte ; Politisches Gespräch*, Vandenhoek & Ruprecht, Göttingen, 1958, p. 60, 57, et pour le passage suivant p. 130. Pour éviter toute équivoque, il faut noter que, selon Ranke, ce n'est pas la fusion entre nation et État qui donne cette spiritualité aux États. Il pensait que État et nation ne peuvent coïncider – la France elle-même, faisait-il observer, ne comprend pas tous les Français – et il concevait l'État comme « une modification de l'existence humaine et de l'existence nationale »).

Ranke aurait donc soutenu à la fois une chose (l'autonomie de l'État) et son contraire (l'hétéronomie de l'État). Le fait est que, dans ce cadre, le problème est mal

posé. Tout d'abord, il faut observer que l'on ne peut distinguer la politique extérieure de la politique intérieure, sans avoir auparavant envisagé sur le plan théorique la politique dans son unité, c'est-à-dire avant d'avoir vu comment l'une et l'autre sont liées. Ensuite, il faut observer que, si l'on ne précise pas le sens et le contexte de ce qui est dit sur l'autonomie et sur l'hétéronomie des États par rapport à la balance mondiale du pouvoir, on risque d'attribuer à la volonté ce qui, d'un autre point de vue, doit être attribué à la nécessité. Par exemple, on peut dire qu'un État *sait* réagir à la pression des conditions extérieures par son courage, etc. (autonomie de la volonté), ou bien qu'il *doit* s'adapter à ces conditions (nécessité, c'est-à-dire héréronomie de la volonté).

Pour sortir de cette ambiguïté, il faut bien voir que le principe de la primauté de la politique extérieure n'est que la formulation maladroite du fait que les États ne sont pas des systèmes politiques mais des sous-systèmes, et qu'il n'existe qu'un seul système politique, le système des États (qui s'est désormais pleinement réalisé en tant que système mondial des États). Le point de vue auquel nous fait accéder ce critère nous permet immédiatement de constater que tous les faits politiques (de politique extérieure comme de politique intérieure) modifient la balance mondiale du pouvoir, et que tous les États doivent s'adapter à ces variations de l'ensemble (on trouve comme applications exemplaires de ce point de vue les intuitions fort lucides de Hamilton, ainsi que les travaux historiques de Dehio et Hintze). Il ne faut pas négliger, d'autre part, l'obligation de limiter l'analyse politique aux faits politiques. J'entends : si nous observons le système politique, nous pouvons vérifier l'existence de relations entre les variations du système et le changement de la conduite et/ou des institutions des États, et rien d'autre. Les discours sur le génie des peuples, sur leur caractère, sur leur valeur, s'ils ont un sens (et souvent, il n'en ont pas : on s'étonne qu'un homme d'État tel que Schmidt ait pu dire que, durant la Deuxième Guerre mondiale, un soldat allemand valait trois soldats russes et cinq américains. Cf. ROBERTO DUCCI, « Colloquio con Schmidt », in *Corriere della sera*, 30 décembre 1982), ils n'en ont un qu'à condition de se fonder sur de sérieuses analyses anthropologiques, sociologiques, économiques, etc. Mais alors, ce sont ces disciplines qui éclairent la politique et non le contraire.

(13)
Le danger nucléaire et la condition humaine

Il n'existe pas encore de conscience suffisante de ce que, d'une part, les armes nucléaires ont fait la preuve des limites de la forme actuelle de l'État – qui s'est révélé incapable de contenir le danger nucléaire – et, d'autre part, qu'elles collaborent à sa désagrégation extrême (jusqu'au renversement de sa fonction de défense de la vie). En définitive, il s'agit d'une acceptation passive, qui nous fait considérer comme une fatalité ce qui, au contraire, est un choix fait par certains hommes et subi par tous les autres. On parle des armes nucléaires, mais on n'aborde jamais le fait que le pouvoir politique se manifeste désormais comme pouvoir de fabriquer, d'installer et d'employer des armes de ce genre. Biologistes, physiciens, médecins, etc., ont largement étudié et divulgué ce que pourraient être les conséquences d'une guerre nucléaire, mais on n'examine jamais les conséquences de l'acceptation d'un monde politique qui a créé, et qui recréé chaque jour, le danger de l'extermination de l'humanité. En général, les politologues se taisent à ce sujet.

Deux aspects caractérisent ce problème. L'un concerne le mode de vie qui s'annonce pour l'humanité. C'est d'ailleurs là un aspect du problème que Jonathan Schell a examiné avec attention. Il a remarqué que les hommes se trouvent désormais face à un choix : soit accepter le danger de la destruction du genre humain, soit tenter d'aller au-delà de ce danger en détruisant les armes nucléaires, et en donnant au monde une organisation politique telle qu'elle empêche de les construire à nouveau, et il a constaté qu'il s'agit du choix entre deux modes de vie absolument différents. Il a ensuite défini rigoureusement le critère d'évaluation du sens de la première alternative, qu'il a largement illustrée. Voici ce qu'il a écrit : « En menaçant d'effacer les générations à venir, le danger

nucléaire, non seulement sème le désordre dans toutes nos activités qui comptent sur leur existence, mais il perturbe également nos relations avec les générations passées ». Il précise plus loin : « Le présent est le pivot sur lequel oscillent futur et passé ; et si le futur se perd, le passé tombe aussi » (cf. JONATHAN SCHELL, *The fate of the Earth*, Avon Books, New York, 1982, p. 165-166, et en général tout le chapitre *The Second Death*).

Le second aspect du problème est politique, puisque politique est le choix entre ces deux modes de vie. Il s'agit de choisir entre deux conceptions opposées du pouvoir et de l'État : d'une part, l'État actuel, qui attribue à certains hommes le pouvoir de fabriquer, d'installer et d'employer n'importe quel type d'armes ; d'autre part, une forme nouvelle d'État, universelle et articulée, qui accorde à l'humanité tout entière le monopole du contrôle légal de la force physique (en l'absence de quoi, toute tentative de désarmement serait destinée à l'échec). Pris sous l'angle des décisions, ce choix concerne les puissants de la terre, mais pris sous l'angle du consensus et du dissensus, il concerne tous les hommes et il faut souligner l'insuffisance des campagnes qui visent à conjurer tel ou tel risque immédiat de conflit, ou à réduire le nombre des missiles, etc. Avec de telles actions on reste encore dans le monde qui a créé, et qui chaque jour recrée, le danger de la catastrophe nucléaire ; elles ne nous permettent pas non plus d'éliminer ce danger, ni d'affronter la nécessité de nouvelles formes de pouvoir et d'État pour redonner à la vie humaine le sens du futur et celui du passé.

Relations Nord-Sud et réforme européenne

John PINDER

Stagnation au Nord et au Sud et nouvel « euro-pessimisme »

Il semble que l'Histoire utilise les coïncidences pour nous donner des leçons. C'est en 1974, lors de la sixième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies que les revendications des pays du tiers monde pour un nouvel ordre économique international atteignirent leur apogée. Les propositions du tiers monde contenaient un certain nombre de points intéressants. Mais elles étaient viciées par une faiblesse fatale. L'économie du Nord était envisagée sous l'aspect d'un gâteau dont on devrait couper une part pour la donner au Sud. C'est durant cette même année que la longue période de stagnation du Nord nous a amenés à constater durement que ce n'était pas le morceau d'un gâteau immuable, mais la richesse et la croissance de son économie qui lui permettait de transmettre au Sud un peu des forces de croissance. Même s'il n'était pas absolument nécessaire que les Européens apprennent la même dure leçon, le sud de l'Europe a subi le même destin tragique.

L'Italie du Sud est malheureusement un exemple typique, où grâce en partie aux politiques de développement du gouvernement italien, « le progrès est manifeste jusqu'au début des années 70 ; après quoi, lorsque l'économie nationale commence à souffrir de sérieux problèmes, le développement du Sud s'interrompt » [1].

Une demande faible du Nord freine les exportations en provenance du Sud ; par ailleurs, les industries du Nord soumises à la crise cherchent à se protéger des concurrents des nouveaux pays industriels

[1] ARISTIDE SAVIGNANO, « Les institutions de crédit et le développement de l'Italie du Sud », *Mezzogiorno d'Europa*, avril/juin 1983, p. 150.

(N.P.I.). En principe, la plupart des gouvernements européens refusent le protectionnisme. Dans la pratique, avec plus de douze millions de chômeurs à l'intérieur de la Communauté européenne, une telle attitude exigerait une volonté de fer ; mais leur volonté est sapée par le climat dominant du pessimisme européen.

Ce nouvel « euro-pessimisme » s'est trouvé bien formulé dans le rapport du Parlement européen de 1982 sur la compétitivité de l'industrie communautaire après qu'un rapport de la Commission ait été soumis au Parlement sur ce sujet [2]. Ce rapport soutenait « que nous nous trouverons très probablement d'ici à quelques années en difficulté, pour ne pas dire dans une position d'infériorité, non seulement vis-à-vis des États-Unis et du Japon, mais également d'un nombre croissant de pays récemment en voie d'industrialisation ». Il estimait aussi que la Communauté était devenue « une société repliée sur elle-même ayant adopté une attitude strictement défensive face à un monde en pleine évolution » [3].

Le sentiment d'infériorité à l'égard de l'Amérique paraît assez subjectif. Le tableau ci-après qu'utilise le Parlement européen pour situer les positions relatives des industries à haute technologie (en usant d'indices de spécialisation pour indiquer les avantages comparatifs) montre par lui-même, non un déclin relatif de l'Europe, mais un rapport entre la Communauté européenne et les États-Unis virtuellement inchangé de 1970 à 1980. Il est exact que l'Europe ne peut égaler des réalisations telles que Silicon Valley et IBM (encore qu'une partie importante de la production d'IBM soit européenne). Mais une fois admise la supériorité américaine dans ce secteur essentiel de la technologie de l'information, il apparaît plutôt que les Européens aient rattrapé les Américains dans d'autres domaines, maintenant un décalage moyen plus ou moins constant ; cela confirme l'impression selon laquelle, dans de nombreux secteurs industriels, les Européens ont rejoint les U.S.A. depuis le milieu des années 1960, lorsque Servan-Schreiber s'attaqua au point sensible de l'Europe avec son ouvrage consacré à la suprématie technologique américaine [4]. Que le travail de Servan-Schreiber ait été, en 1967, une description exacte de la situation mais une bien pauvre prévision, est confirmé par les statistiques du tableau ci-dessous, qui soulignent une avance américaine croissante

[2] Ce document est reproduit dans l'ouvrage de SILVIO LEONARDI, « La compétitivité de l'industrie communautaire », publié dans G. LEODARI et A. MOSCONI, *Stratégies et politiques de la Communauté européenne pour relancer la compétitivité de l'industrie européenne*, Venise, Centre européen d'Études et d'Information, p. 17-44.

[3] *Ibid.*, p. 27-30.

[4] J.-J. SERVAN-SCHREIBER, *le Défi américain*, Paris, Denoël, 1967.

pour la période de 1963-1970, avant que les choses ne se stabilisent pendant la décennie suivante.

Évolution en avantages comparatifs des exportations de produits à haute technologie
(indices relatifs au total mondial des exportations de produits manufacturés)

	1963	1970	1980
C.E.E. [a]	1.02	0.94	0.88
U.S.A.	1.29	1.27	1.20
Japon	0.56	0.87	1.41

[a] Y compris les échanges réalisés à l'intérieur de la Communauté européenne.

Source : *l'Innovation technologique dans l'industrie européenne*, C.E.E. Commission DG II, janvier 1982, cité dans LEONARDI, *op. cit.*, p. 22.

L'avance américaine dans les technologies de l'information est sans aucun doute préoccupante, mais il paraît également légitime de rappeler que, durant la dernière décennie, la productivité industrielle a eu un dynamisme croissant en Europe alors qu'elle a stagné aux États-Unis et que la révolution micro-électronique aura ses principaux effets sur les processus industriels, et dans une certaine mesure sur les produits, dans la quasi-totalité des secteurs industriels, où les Européens se sont montrés depuis la fin des années 60 plus dynamiques que les Américains. Une preuve supplémentaire que les Américains se sont rapprochés plutôt qu'éloignés des Européens provient de leur réponse similaire à l'étonnante ascension du Japon, comme le montre le tableau et comme en témoignent l'enregistrement de la pénétration du marché par les Japonais et le protectionnisme euro-américain. La supériorité du Japon dans un nombre croissant de branches manufacturières devrait certainement pousser les Européens à l'action ; mais, qu'elle doive provoquer en nous le sentiment d'être « une société repliée sur elle-même » s'attendant à être généralement « en situation d'infériorité », dépendra non seulement du fait que notre réaction vis-à-vis du Japon sera insuffisamment efficace, mais également du fait qu'il y ait un seul Japon ou qu'il y ait d'autres grandes nations capables de performances similaires.

Cette considération nous ramène aux « nouveaux pays industriels » et, dans nos rapports avec eux, le pessimisme est certainement pour les Européens une attitude moins opportune que de reconnaître que nous devons faire face à leur concurrence. Le Parlement européen s'est inquiété du fait que « les exportations de certains États membres se spécialisent dans des domaines de production pour les-

quels elles sont – ou seront – en compétition avec les nouveaux pays industriels »[5]. Mais de la même manière que l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale et le Japon ont développé toutes les industries d'abord apparues en Grande-Bretagne, nous devons nous attendre à ce que le Sud développe à son tour toutes les formes d'industrie existant de nos jours dans le Nord. Par conséquent, la question n'est pas de savoir si les Européens auront éventuellement à lutter avec les pays nouvellement en voie d'industrialisation sur tous les fronts, mais si l'Europe peut mieux réussir que l'Angleterre ne l'a fait à conserver son dynamisme industriel alors que les autres s'efforcent de la rattraper. A une époque où la révolution de la micro-électronique bouleverse le concept des secteurs industriels dotés de technologies stables susceptibles d'être transférées dans les nouveaux pays industriels à l'usage d'une main-d'œuvre bon marché et non qualifiée – par celui de technologies dynamiques à l'intérieur d'usines où le travail, dans sa signification traditionnelle, a disparu, supposer que les Européens soient incapables de conserver un dynamisme suffisant dans la compétition qui les oppose aux pays nouvellement en voie d'industrialisation relève du défaitisme.

Alors qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que les Japonais puissent, encore pour des années, tirer des bénéfices industriels de leur société et de leur culture particulières, les raisons de s'attendre à une infériorité européenne face aux Américains et aux nouveaux pays industriels semblent plus d'ordre psychologique que basées sur des données objectives. Il n'y a aucune raison valable de supposer que les Européens ne soient capables d'atteindre un progrès économique adéquat à long terme, à condition que le pessimisme n'inhibe pas leur capacité d'action. « L'euro-pessimisme » à la mode semble, toutefois, provenir d'un sens d'incapacité à l'action aux origines davantage politiques et intellectuelles qu'économiques, et qui a une interaction avec le pessimisme dans un cercle vicieux qui pourrait entraîner un déclin économique inutile. Sans une analyse profonde et la capacité de tirer les conclusions qui s'imposent par une nouvelle orientation politique et des institutions politiques adéquates, les Européens risquent de retomber dans des réactions simplistes et désuètes qui renforceraient le cercle vicieux plutôt que de le briser.

[5] LEONARDI, *op. cit.*, p. 27.

Réactions surannées ou approche pratique

Après avoir établi dans l'après-guerre un consensus pour l'économie mixte et ouverte, qui constitue la base d'une prospérité et d'une croissance sans précédent, les Européens semblent, dans leur incertitude et leur pessimisme, enclins à abandonner ce système au profit d'une des deux possibilités suivantes : protectionnisme ou politique libérale du laisser-faire.

La doctrine protectionniste a été discréditée par les catastrophes des années 30 et 40, et les succès des années 50 et 60. Lorsque, de plus nous sommes entraînés dans une nouvelle révolution industrielle qui accroîtra le besoin de spécialisation et, dans certains secteurs, d'échelle, le recours au protectionnisme est un choix difficilement crédible. Mais pour résister à l'introduction de mesures protectionnistes ad hoc, susceptibles de se solder par un résultat identique, il faut faire appel à des arguments convaincants à la fois sur les plans politique et intellectuel. Le laisser-faire, cette version du libéralisme économique en provenance de Chicago, a convaincu de nombreux intellectuels et politiques. Mais ni la théorie ni la pratique ne sauraient amener à penser que cette doctrine puisse avoir une capacité sérieuse d'influencer l'économie moderne.

Le monétarisme doctrinaire et le libéralisme contemporain du laisser-faire trouvent leur fondement théorique dans une version de l'économie néo-classique, qui résulte d'une grande efficacité analytique dans sa formulation statique, mais est totalement inadéquate comme théorie de la croissance et du développement économique. C'est pourquoi, même si nous pouvons nous fier à l'efficacité des politiques fondées sur cet ensemble de doctrines pour éliminer quelques activités non rentables (bien que, même dans ce cas, une certaine répugnance à reconnaître l'importance des imperfections du marché rende ces politiques moins efficaces qu'on ne le prétend), il n'y a pas de raison suffisante pour que soit créé un nombre suffisant d'activités économiques pour assurer le progrès technologique et la croissance économique. Au contraire, si de nouveaux concurrents s'introduisent dans des marchés où les coûts élevés de recherche, de développement et d'investissement ont été financés par des politiques oligopolistiques des prix, comme cela a été le cas avec succès durant la période de l'expansion occidentale de l'après-guerre, l'on pourrait s'attendre à ce que les profits deviennent trop faibles pour stimuler les investissements des entreprises vers le progrès technologique et la création d'un nombre suffisant d'emplois nouveaux ; le cercle vicieux des bas profits, des investissements faibles, des ajustements laborieux et des profits toujours stagnants, ressemble malheureusement de beaucoup trop près à l'expérience européenne de ces dix dernières années.

En pratique, le seul exemple d'une économie rattrapée par ses poursuivants dans le long terme est celui de la Grande-Bretagne. Pour ceux à qui les polémiques politiques actuelles apparaissent plus importantes que les leçons de l'Histoire, il est possible de diagnostiquer ce phénomène comme une maladie spécifique à l'Angleterre dont les causes seraient le protectionnisme et le « Welfare State ». En fait, son déclin relatif vis-à-vis des autres pays européens a commencé il y a maintenant plus d'un siècle ; pendant les cinquante premières années de son déclin relatif, la Grande-Bretagne fut le seul pays à adopter une véritable politique de libre-échange, alors que les autres pays se développaient derrière des systèmes protectionnistes. Même depuis le premier conflit mondial, l'économie britannique n'a pas été plus protégée que la moyenne. Depuis la Deuxième Guerre mondiale le « Welfare State » ne s'est pas étendu plus en Grande-Bretagne que dans d'autres pays, dans lesquels il a connu un rythme de développement deux fois plus rapide[6]. L'économie britannique demeure l'économie la plus ouverte parmi celles des pays industrialisés de taille moyenne, sur la base de l'évaluation empirique constituée par le poids des importations de presqu'un tiers du P.N.B.

Aucune de nos considérations ne comporte un soutien à la doctrine protectionniste, toutefois non entendue comme l'utilisation de simples mesures de protection pour faciliter des ajustements, ou pour se donner le temps d'acquérir la compétitivité internationale. Mais la théorie comme la pratique montrent que la confiance dans des doctrines ayant réponse à tout, basée sur ce qui, dans l'état actuel de nos connaissances, ne peut être qu'une compréhension inadéquate du fonctionnement de l'économie moderne, serait un plus mauvais guide pour l'action qu'une approche plus pragmatique qui tiendrait compte des effets probables des politiques spécifiques de progrès technologique et de croissance économique, portant plus attention à l'expérience positive de pays tels que le Japon, l'Autriche, l'Allemagne et la France, qu'aux préjugés doctrinaires. C'est ce type d'approche qui peut nous permettre de renverser le pessimisme européen, et donc les réactions défaitistes en faveur d'un total laisser-faire ou du protectionnisme, et nous offrir la perspective convaincante du rétablissement de la prospérité économique de l'Europe.

Intégration européenne et économie mixte

Une politique de développement industriel ne devrait pas être seulement, ou même principalement vue comme une politique ne concernant que quelques secteurs particuliers. Les instruments macro-économiques tels que taux d'intérêts et taux de change sont plus importants.

Toutefois la Communauté européenne manque encore d'une politique efficace à l'égard des taux d'intérêt américains ou du taux de change japonais, alors que ces questions demeurent cruciales pour la compétitivité et le développement européen.

Les taux d'intérêt élevés, causés par les effets sur le marché européen des capitaux des emprunts nécessaires au financement du budget et du déficit des paiements américains, sont l'une des principales entraves aux investissements industriels européens. Ce déséquilibre pourrait être éliminé de diverses manières : au moyen de larges remises d'intérêt communautaires sur les emprunts destinés à l'investissement industriel, par la restriction de l'accès aux marchés des capitaux, comme le font les Japonais, et, encore mieux, par l'institution du fonds monétaire européen (F.M.E.) et de l'unité de compte européenne (E.C.U.) pour permettre à la Communauté européenne de disposer d'un véritable pouvoir pour influencer la politique monétaire et des taux de change de l'Amérique. Le F.M.E. disposant d'une part importante des réserves des États membres serait vraisemblablement capable d'influer sur le taux de change japonais, par exemple, en achetant du yen, afin d'aider à établir un meilleur équilibre entre le Japon et l'économie internationale, et plus particulièrement à éliminer les facteurs de distorsion dans la pression des exportations japonaises sur les marchés européens[7].

Pour le lecteur, de telles propositions peuvent sembler manquer de crédibilité. Mais de telles interventions seraient certainement prises au sérieux si la Communauté européenne disposait d'instruments monétaires communs adéquats. C'est l'absence de la Communauté sur la scène monétaire internationale – un des aspects du manque d'un véritable gouvernement pour l'économie communautaire – qui nous interdit de réfléchir sérieusement à ce qu'il conviendrait de faire. Faut-il vraiment considérer comme une alternative non crédible le fait de reconnaître le besoin de tels instruments et d'un tel gouvernement, si nous désirons vraiment être capables de mener notre économie commune sur le chemin de la croissance économique ?

Il ne faudrait ignorer ni les aspects micro-économiques de la politique industrielle, ni l'action communautaire à mener à leur égard. Le rôle des finances publiques pour la recherche et le développement est

[6] Par exemple, la dépense publique représente actuellement presque 45 % du P.N.B. au Royaume-Uni, contre 69 % aux Pays-Bas.

[7] Cette question est débattue dans « Innovation : Does Government have a Role ? » par ANDREW SHONFIELD dans *Industrial Policy and Innovation*, sous la direction de CHARLES CARTER, Londres, Heinemann pour NIESR, PSI et RIIA, 1981, p. 88.

justifié par le bénéfice social qui peut résulter de ces technologies quand elles sont diffusées dans les entreprises qui les ont suscitées, ainsi que par l'échelle à laquelle certains projets cruciaux peuvent être menés. La politique nécessaire à promouvoir la diffusion des technologies et les projets à plus petite échelle demeure à la portée des gouvernements membres de la Communauté européenne ; mais il est plus difficile, pour les gouvernements européens pris individuellement, de financer certains des développements accessibles aux Américains et aux Japonais. Le programme *Esprit* de recherches en commun entre des entreprises européennes d'avant-garde sur la voie de la technologie de l'information, constitue une modeste riposte aux efforts déployés par les Japonais pour développer un ordinateur de la cinquième génération, ainsi qu'à ceux que les Américains peuvent financer pour tout ce qui concerne leur effort de défense de l'intérieur de vastes complexes industriels. Mais il est prudent de débuter modestement dans un secteur aussi épineux que le soutien communautaire à la recherche et au développement multinational, à condition que cette initiative soit envisagée comme une base de lancement vers des efforts ambitieux.

La Communauté européenne a commencé à ouvrir le secteur public du marché aux offres concurrentielles d'autres pays membres ; mais dans le domaine essentiel des télécommunications, ce processus n'a fait que commencer. Faire avancer cette politique demeure une condition sine qua non du développement européen en matière de technologie de l'information.

La réduction de capacité des industries européennes en crise a été retardée par la faiblesse des institutions communautaires. Pour des mobiles d'ordre économique aussi bien que politique, les entreprises peuvent prolonger la survie de leur capacité de production, ce qui ne sert qu'à affaiblir le secteur concerné. Même dans l'industrie de l'acier, où le Traité de la C.E.C.A. (Communauté européenne du Charbon et de l'Acier) a donné à la Communauté plus de moyens d'intervention qu'elle n'en possède dans d'autres domaines, ses instruments financiers et réglementaires ont été incapables d'assurer une réduction de la capacité comme cela aurait été tout naturellement le cas dans un secteur en crise au Japon. En ce qui concerne les fibres synthétiques, la Commission a refusé de reconnaître la légitimité des plans mis au point par les producteurs pour une baisse concertée de la capacité de production, perdant ainsi l'occasion d'établir un précédent pour une application combinée des politiques de la concurrence et des politiques industrielles qui aurait pu rapidement accélérer le retour d'un certain nombre d'autres secteurs à une concurrence salutaire.

Depuis que la Communauté possède les instruments de la politique du commerce extérieur, elle peut également les utiliser pour inciter les secteurs atteints par la crise à mieux s'adapter à la situation, en conditionnant les mesures de protection à des mesures adéquates de réajustement. La C.E.E. devrait aussi prendre des mesures temporaires de protection des industries nouvelles, particulièrement dans le domaine des technologies de l'information, afin de permettre aux entreprises de devenir tout à fait compétitives sur la scène internationale. Si l'on doute de la capacité politique de la Communauté à faire des choix judicieux dans de tels domaines, il faudrait alors tester ces politiques de manière expérimentale comme cela a été le cas dans le programme *Esprit* en ne les appliquant que dans quelques secteurs restreints jusqu'à l'acquisition d'une expérience positive.

Le slogan le plus populaire chez les adversaires de la politique industrielle concerne l'incapacité des gouvernements à choisir les meilleurs ; et il est vrai que les considérations politiques influenceront souvent le choix d'un gouvernement. Mais ce slogan laisse de côté le fait que dans certains pays, comme la Grande-Bretagne, les institutions financières ne sont pas mieux équipées pour choisir des investissements industriels dans une perspective à long terme ; et c'est un but politique légitime que d'encourager le développement d'institutions qui se donnent de tels moyens. L'une des voies les plus efficaces pour y parvenir serait d'encourager les institutions financières des pays membres de la C.E.E. à s'intégrer ; les connaissances relatives aux investissements industriels que détiennent par exemple les grandes banques allemandes, seraient alors plus facilement transférées dans des pays tels que la Grande-Bretagne, qui sont moins bien dotés sur ce plan. Ici encore, la C.E.E. a été extraordinairement lente à prendre acte des avantages d'un véritable marché commun.

Le but de cette brève énumération d'éléments possibles pour une politique industrielle communautaire a été de montrer qu'une analyse constructive non inhibée par des considérations idéologiques ni par l'acceptation d'un rôle passif pour la Communauté, peut proposer des approches diverses pour relancer le développement industriel de l'Europe, de façon à remplacer des attitudes doctrinaires ou immobilistes par une propension réaliste à l'action.

Nord et Sud en Europe et dans le monde

Même si la principale contribution à la prospérité du Sud de l'Europe provient certainement de la croissance économique de la C.E.E. tout entière, la politique régionale de la Communauté peut aussi jouer un rôle important dans ce sens. Davantage de ressources pour le Fonds européen de Développement régional (F.E.D.E.R.) devraient

être disponibles une fois que le montant du budget communautaire aurait été augmenté ; et la politique de la Commission est « d'évaluer l'impact régional des politiques communautaires et d'en tirer les conclusions logiques qui s'imposent »[8]. Mais la Communauté est encore loin d'une « convergence d'opinions sur la nécessité d'entreprendre toutes les interventions publiques dans le domaine économique nécessaires au développement du Sud » comme c'était le cas en Italie « au début des années 70 »[9]. Cela ne pourrait venir que du développement de la Communauté dans le sens d'une véritable communauté politique, dont la condition est qu'il y ait une réforme des institutions communautaires dans un sens fédéral.

La prospérité générale de la Communauté est également la meilleure contribution au développement du Sud du monde. Mais là encore, des politiques spécifiques pour le Sud peuvent être importantes. Le Fonds européen de Développement remplit une fonction identique à celle du F.E.D.E.R. à l'intérieur de la Communauté ; la Convention de Lomé et le système des préférences généralisées ouvrent dans une certaine mesure le marché de la C.E.E. aux exportations en provenance du Sud. Mais les barrières de protection de la Communauté européenne sont particulièrement dirigées contre les nouveaux pays industriels ; et alors que les pays du Sud font obstacle aux transferts technologiques, dans la mesure où ils ne font pas ce qu'ils pourraient raisonnablement pour trouver un modus vivendi avec les compagnies multinationales, la Communauté devrait s'assigner à elle-même la tâche de faire son possible pour obtenir un tel modus vivendi. Si la Communauté entend maintenir dans l'avenir un progrès technologique important, elle aura besoin d'un marché en expansion, de la même manière que l'ouverture des marchés nationaux de l'Europe de l'Ouest à travers le Marché commun a servi de support au développement des industries des années 50 et 60. Cela implique la perspective d'un processus de libéralisation mutuelle entre la Communauté et non seulement les U.S.A. et le Japon, mais également avec les nouveaux pays industrialisés les plus avancés ; ce processus est obligatoirement un processus complexe car il implique une politique extérieure commune de la C.E.E. capable de mettre en place des choix économiques difficiles dans un contexte suffisamment large, de même que le processus de libéralisation d'après-guerre s'est manifesté en accord avec les politiques extérieures de l'Europe et de l'Amérique de cette période.

8 *Programme de la Commission pour 1984*, Bruxelles, 1984, p. 29.
9 ARISTIDE SAVIGNANO, *op. cit.*, p. 149.

La réforme européenne

Tant la prospérité de l'Europe que les relations Nord-Sud nécessitent donc, pour la Communauté, des politiques actives dans les domaines des relations extérieures, de l'industrie et de la monnaie, qui peuvent difficilement se réaliser sans une réforme des institutions communautaires, sur la base des principes du projet de Traité du Parlement européen établissant l'Union européenne[10] ; les relations constructives entre le Nord et le Sud dont dépendra en fin de compte la prospérité de l'Europe, impliqueront en retour que l'Union européenne soit envisagée dans la perspective d'un processus d'intégration à long terme dans l'économie mondiale.

Ces conditions sont politiquement astreignantes et peuvent même paraître décourageantes. Il y a pourtant une tendance de fond qui peut justifier un certain optimisme. Les désordres prolongés des années 70 ont amené de nombreux économistes à se souvenir de Kondratieff avec son idée d'un long cycle de phases alternatives de progrès technologique et de stagnation. Derrière l'apparente stagnation des années 70, on pouvait déceler les premiers signes avant-coureurs de la future révolution micro-électronique ; cette technologie fait déjà partie de notre environnement et sera bientôt suivie par d'autres comme la bio-technologie, le laser et de nouveaux matériaux. Cette remontée à la Kondratieff ouvre la perspective d'un réveil du dynamisme industriel ; et si l'expérience du passé peut nous guider, il devrait être suivi d'une relance de l'emploi, malgré des craintes injustifiées du contraire. Le retour du cycle qui touche aujourd'hui à sa fin a constitué la circonstance favorable à l'insertion de la Communauté dans l'ordre économique de l'après-guerre. La prochaine phase de ce cycle ne devrait-elle pas redonner aux gens la confiance nécessaire pour transformer la Communauté actuelle en une Union européenne, et le désordre économique international d'aujourd'hui en un nouvel ordre dans lequel prévaudraient des relations économiques libérales ?

10 Parlement européen, février 1984.

Notes

RÉUNIFICATION ALLEMANDE ET UNIFICATION EUROPÉENNE

L'option neutraliste a récemment ressurgi avec force dans le débat ininterrompu qui se déroule en République fédérale d'Allemagne sur la question de la réunification nationale ; cela n'a pas manqué de susciter des inquiétudes chez les partenaires européens ou occidentaux de Bonn et en particulier, comme d'ordinaire, en France. La thèse selon laquelle la sortie des deux États allemands de leur bloc respectif contribuerait de manière décisive à une détente durable et ouvrirait dans le même temps la voie au dépassement de la division nationale a en effet reçu des soutiens d'importance et de qualité au sein même du mouvement allemand pour la paix. Il suffit, par exemple, de rappeler « l'appel de Krefeld », lettre ouverte adressée à Brejnev à l'occasion de sa visite à Bonn, en novembre 1981, par le dissident connu d'Allemagne de l'Est Haveman et par de nombreux intellectuels d'Allemagne occidentale, parmi lesquels Böll, ainsi que par quelques députés S.P.D., des syndicalistes et des écologistes [1]. *Le livre* Die deutsche Einheit kommt bestimmt *auquel la presse étrangère a donné une certaine importance est en outre une expression majeure de cette orientation appelée « nouveau patriotisme allemand ». Publié en avril 1982 par Lubbe à Bergisch Gladbach, il comprend des écrits de Volfgang Venhor (maître d'œuvre de l'ouvrage) et d'autres auteurs appartenant aux différents secteurs de l'éventail politique allemand, allant du chrétien-démocrate Harold Rüddenklau à Peter Brandt, fils de l'actuel président de la S.P.D. et situé nettement à la gauche de ce parti.*

[1] Au sujet de la présence – retenue dans l'ensemble par cet auteur comme marginale – du thème de la réunification nationale dans le mouvement allemand pour la paix et des réactions – jugées disproportionnées – qu'il suscite hors d'Allemagne, voir WILFRIED VON BREDOW, « Zusammensetzung und Ziele der Friedensbewegung in der Bundesrepublik Deutschland », dans *Aus Politik und Zeitgeschichte*, dossier de la revue *Das Parlament*, 19 juin 1982.

Le fil du raisonnement commun aux auteurs de ce livre, en dépit de leurs positions divergentes, est efficacement résumé par l'affirmation de Volfgang Venhor selon qui ce n'est pas l'unification européenne qui crée les prémices de l'unification allemande mais au contraire l'unification allemande qui est la condition imprescriptible de l'unité de l'Europe. Cette thèse se fonde sur la conviction que l'option qui fut celle d'Adenauer, et que la S.P.D. finit par faire sienne dans les années 1950 à 1960, en faveur de l'intégration atlantique et de celle de l'Europe occidentale, a contribué de façon décisive au durcissement du système des blocs opposés en Europe et a par là-même œuvré dans le sens diamétralement opposé à l'objectif de la réunification nationale et aux exigences de la détente et de la paix. Par ailleurs, une transformation radicale de la politique étrangère de l'Allemagne occidentale est devenue toujours plus indispensable dans la phase actuelle où le système des blocs exacerbe la course aux armements qui conduira inévitablement, si elle ne cesse, à un conflit nucléaire ayant pour champ de manœuvre principal l'Europe et en particulier l'Allemagne. En d'autres termes, pour faire de l'Allemagne une zone réelle de détente amorçant un renversement de tendance dans la crise internationale actuelle et déclenchant en même temps et concrètement le processus de réunification, il faut s'engager à fond en faveur de l'objectif transitoire d'une confédération entre les deux Allemagnes, qui (selon Venhor, bien qu'il ne donne pas d'éclaircissements sur le comment) serait compatible avec leur maintien respectif dans l'O.T.A.N. et la C.E.E. d'une part, le Pacte de Varsovie et le Comecon d'autre part, et ne poserait donc pas dans l'immédiat de problèmes trop complexes. De là partirait un mouvement en direction d'un dépassement progressif des blocs et donc de l'unité de l'Europe tout entière, toutefois clairement entendue comme coopération entre des États qui demeureraient souverains et parmi lesquels une Allemagne pleinement réunifiée aurait sa place.

Face à l'apparition de positions aussi déviantes, il faut se féliciter de la publication, en avril de la même année et sous les auspices de l'Europa-Union Verlag de Bonn, du livre de Eberhard Schulz (vice-directeur du Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), Die deutsche Nation in Europa. *Cet ouvrage constitue un instrument d'une valeur exceptionnelle pour ramener de la clarté dans le débat sur la question allemande (mais la presse étrangère n'en a pas encore parlé : comme toujours, les discours irrationnels, du moins au départ, tiennent plus de place que les discours rationnels). Ce livre est important, non seulement il démontre avec une extrême vigueur l'inconsistance des thèses du « nouveau patriotisme allemand » mais encore parce qu'il met*

pareillement en évidence les limites de la ligne officielle des forces politiques principales de Bonn, donc du gouvernement, sur le thème de la réunification nationale, limites qui ont leur part de responsabilité quant à la réapparition périodique de positions irrationnelles et dangereuses sur cette question cruciale de la politique allemande.

Dans sa critique de l'option neutraliste, l'auteur s'arrête en particulier à faire prendre conscience que l'U.R.S.S. ne pourra jamais renoncer – à moins d'y être contrainte par une modification radicale de l'équilibre du pouvoir – au contrôle sur un État d'importance aussi vitale que la R.D.A. pour la préservation de ses positions impérialistes en Europe et dans le monde ; il précise qu'elle ne pourrait même pas, à la limite, voir d'un bon œil une Allemagne unifiée communiste, car une telle entité politique lui créerait, vu sa puissance, des problèmes encore plus graves que ceux qu'a entraînés la rupture avec la Chine. Si le gouvernement soviétique laisse parfois entrevoir des perspectives de réunification allemande au prix d'un choix neutraliste plus ou moins prononcé, il ne faut interpréter cette attitude que comme un expédient tactique visant à affaiblir les liens de Bonn avec l'O.T.A.N. et la C.E.E. Au-delà de l'argument du manque total de réalisme de l'option neutraliste, la critique décisive de Schulz s'adresse à l'orientation nationaliste retardataire qui est à la base du « nouveau patriotisme allemand » et qui interdit à ses représentants de comprendre que l'État national est désormais depuis longtemps une forme d'organisation politique historiquement dépassée et que l'objectif prioritaire de la politique allemande doit être en conséquence l'achèvement de l'unification européenne et non la reconstruction de l'État national allemand détruit, suite au dénouement de la Seconde Guerre mondiale.

*Tout en critiquant l'option neutraliste, l'auteur défend la validité de base de la politique étrangère suivie par la R.F.A. dans l'après-guerre ; il ne manque pas, toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, de souligner également et de façon très nette – c'est la partie la plus novatrice et la plus intéressante de ce travail – les limites qui, selon lui, caractérisent dans la phase actuelle la ligne officielle du gouvernement ouest-allemand sur le problème de la réunification nationale. L'aspect central de cette ligne c'est, comme on le sait, la thèse officiellement partagée par toutes les principales forces politiques de Bonn, malgré leurs divergences quant à l'*Ostpolitik, *selon laquelle la question allemande demeurera en suspens tant que ne sera pas reconnu au peuple allemand tout entier la possibilité de se réunifier au sein d'un État en exerçant son droit à l'autodétermination et donc par la stipulation d'un traité de paix définissant les limites de l'État national allemand reconstitué d'une manière acceptable pour toutes les parties. Cette thèse, il faut le préciser, trouve aux yeux des organes constitutionnels de la R.F.A. son fondement juridique dans la Constitution de 1949 qui indique dans son préambule la préservation de l'unité nationale et étatique du peuple allemand et sa participation à une Europe unie comme buts fondamentaux du nouvel État au plan international. En ce qui concerne l'*Ostpolitik *du gouvernement Brandt-Scheel, cela signifie concrètement que le gouvernement de Bonn considère comme provisoire tant le traité avec la Pologne de 1970, reconnaissant la ligne Oder-Neisse entre la Pologne et la R.D.A., que le traité de 1972 entre les deux Allemagnes sur leur reconnaissance réciproque, dans la mesure où ils lient la R.F.A. mais pas l'État à naître de l'exercice par le peuple allemand de son droit à l'autodétermination. Il est significatif que la Cour constitutionnelle ait affirmé par un arrêt de 1973 la légitimité constitutionnelle du traité de 1972 (contestée par le gouvernement bavarois), alors qu'elle a dans le même temps rappelé que la loi fondamentale engage les organes constitutionnels de la R.F.A. à œuvrer pour la réunification de la nation allemande dans un seul État.*

Pour Schulz, si la proclamation de cette thèse apparaît historiquement compréhensible à l'époque de la création de la R.F.A., vu l'incertitude prévalant quant aux lignes de développement du cadre européen et mondial, elle est totalement dépassée dans la situation actuelle et ses conséquences sont fortement négatives.

Ses plus graves limites concernent les rapports avec les partenaires d'Europe occidentale. Dans ce contexte, tant que Bonn proclamera officiellement la réunification allemande comme étant son objectif, un obstacle très important au progrès de l'intégration européenne demeurera, car les tendances nationalistes des partenaires de Bonn dans la C.E.E., en Grande-Bretagne et en France en particulier, pourront toujours exploiter à leur avantage la préoccupation suscitée par l'hégémonie que l'Allemagne unifiée exercerait objectivement dans la Communauté, de par ses dimensions économique et démographique. Cette attitude, tout en affaiblissant à l'extérieur la crédibilité de la politique européenne de Bonn, laisse le champ libre à l'intérieur aux tendances favorables à l'affaiblissement de ses liens européens et occidentaux afin de poursuivre l'objectif de la réunification nationale.

Considérer la question allemande comme toujours ouverte a également des implications négatives dans les rapports avec l'Est. D'une part la perspective, pourtant extrêmement théorique, que la ligne Oder-Neisse puisse être remise en cause dans l'avenir contribue à renforcer en Pologne les tendances les plus pro-soviétiques et les plus opposées à la libéralisa-

*tion, qui peuvent toujours invoquer le fantasme de l'attitude revancharde allemande. Continuer d'autre part à proclamer officiellement l'objectif de la réunification nationale, ce qui signifie objectivement que l'on serait prêt à absorber la R.D.A. et à faire de Berlin la capitale du nouvel État allemand, dès qu'une occasion favorable se présenterait, influence encore plus négativement le développement des relations avec ce pays. Même s'il s'agit d'une perspective totalement irréaliste, le maintien de cette position a pour effet non seulement de renforcer les tendances les plus pro-soviétiques de Berlin-Est, mais fournit également un alibi de taille au refus d'alléger les obstacles aux rapports humains entre les populations des deux Allemagnes ainsi que d'améliorer la situation toujours précaire de Berlin-Ouest. Les aspects les plus positifs de l'*Ostpolitik *se voient ainsi interdire tout développement.*

Enfin, la ligne officielle du gouvernement sur la réunification nationale engendre de notables effets négatifs jusques et y compris sur l'opinion publique ouest-allemande. Persister depuis des années à proclamer comme but fondamental de la politique extérieure de Bonn un objectif, en fait politiquement irréalisable (à moins de bouleversements imprévisibles et donc extrêmement dangereux pour le maintien de la paix), ne peut que contribuer à susciter une défiance envers la classe politique démocratique ouest-allemande et par suite à affaiblir la conscience démocratique de la population. Cette attitude laisse indubitablement le champ libre à l'apparition, surtout parmi les jeunes générations, de tendances politiques irrationnelles en ce qui concerne le problème de la division nationale et même en ce qui concerne la politique en général. Sur la base de ces considérations, Schulz propose ouvertement de réviser la position officielle actuelle de l'Allemagne occidentale sur la question allemande et suggère même, implicitement, de ne pas négliger l'éventualité d'une modification des prescriptions constitutionnelles si elles devaient s'avérer un obstacle insurmontable sur cette voie. Concrètement, les principales forces politiques de la R.F.A. et donc son gouvernement, partant d'une affirmation plus cohérente que l'objectif premier de leur politique étrangère est l'unification européenne, devraient proclamer au sujet de la question allemande que la poursuite du but sacro-saint d'éliminer les barrières entre les populations des deux Allemagnes n'a pas pour aboutissement la reconstitution de l'État national allemand mais la possibilité pour les Allemands de l'Est de s'autodéterminer démocratiquement, c'est-à-dire de se doter d'un régime démocratique leur permettant d'adhérer à la Communauté européenne tout en conservant le statut d'État de la R.D.A.[2] *Les principales personnalités allemandes, de Strauss à Scheel et à Brandt, ont fait clairement comprendre à diverses*

reprises qu'elles inclinaient dans ce sens mais n'ont pas toutefois encore eu le courage à ce jour, à cause entre autres de la position de la Cour constitutionnelle, de faire une proposition précise de révision formelle de la ligne gouvernementale officielle. Cette évolution, outre qu'elle écarterait l'un des obstacles majeurs au progrès de l'intégration européenne, ouvrirait des espaces importants en Europe de l'Est et en R.D.A. aux tendances à la détente et à la libéralisation. Elle contribuerait à court terme à plus de perméabilité entre les blocs et, à plus long terme, en liaison avec le renforcement de l'intégration européenne, à faire apparaître des perspectives de changements décisifs dans le bloc soviétique.

Nous ne pouvons qu'être pleinement d'accord avec l'analyse développée dans le livre de Schulz et avec ses conclusions, pour la simple raison qu'elles convergent avec les thèses qui appartiennent depuis longtemps au patrimoine politique des fédéralistes européens. Il suffit de rappeler la résolution du M.F.E. italien de 1963 sur la question allemande, la déclaration approuvée en 1966 à Baden-Baden par l'Europa-Union Deutschlands et les thèses adoptées en 1980 par le Hauptausschuß de l'Europa-Union, dont l'une utilise la formule : « Deux États en Allemagne - sous un toit européen »[3]*. Au-delà de la satisfaction légitime qu'une étude prestigieuse confirme, sur la base d'une recherche aussi complète et approfondie, la valeur de l'une des positions les plus significatives de la ligne politique des fédéralistes, il faut souligner l'extrême actualité politique des propos de Schulz étant donné les choix cruciaux qui se posent actuellement à la Communauté européenne. Nous faisons, bien entendu, référence au problème de la refonte institutionnelle de la Communauté mise à l'or-*

---

2 Une thèse similaire était déjà implicitement contenue dans le livre de KARL KAISER, *German Foreign Policy in Transition. Bonn between East and West,* Oxford University Press, Londres, 1982, mais jamais jusqu'à présent, du moins à notre connaissance, n'avait-elle été formulée de manière aussi explicite et argumentée (à l'exception des prises de position des organisations fédéralistes européennes qui seront vues plus loin) que dans l'ouvrage de Schulz. Il est utile de rappeler que sa contestation de l'objectif de la reconstitution de l'État national allemand constitue une orientation diamétralement opposée à celle de ROSARIO ROMEO, qui dans son livre *Italia mille anni* (Florence, Le Monnier, 1981) considère comme une grave erreur politique et morale le renoncement ouvert ou masqué à la réunification nationale tant de la majeure partie des Allemands de l'Ouest que de leurs alliés. Une critique très lucide de cet aspect du livre de Romeo a été faite par DINO COFRANCESCO, « Riflessioni sul nazionalismo, la Germania e l'Europa », dans *Storia contemporanea*, 1982, n° 3.

3 Les deux premiers documents sont publiés dans S. PISTONE, *La Germania e l'unità europea*, Naples, Guida, 1978 ; le troisième (auquel Schulz fait référence de manière positive) est publié dans le numéro de septembre 1980 de l'organe officiel de l'Europa-Union Deutschlands, *Europäische Zeitung.*

dre du jour par le Parlement européen, et qui affrontera son épreuve cruciale – la ratification par les États membres – dans la période suivant les élections européennes du printemps 1984. Il faut préciser, pour mémoire, que ce sont les considérations de Schulz sur les perspectives concrètes de développement du processus d'intégration européenne qui constituent le seul point faible de son travail car, faute précisément d'informations à jour sur l'action du Parlement européen, elles se bornent à enregistrer l'actuelle crise profonde de la Communauté sans insérer dans ce contexte les tendances à l'évolution déclenchées par l'élection directe du Parlement européen. Cela étant précisé, il faut observer que l'apparition à Bonn d'indications claires d'abandon de la ligne officielle actuelle sur la question allemande pourrait peser de manière importante sur une issue favorable en France de la lutte pour la refonte institutionnelle de la Communauté ; la France est en effet le pays où se jouera le sort de l'entreprise et où, il ne faut pas l'oublier, le principal cheval de bataille des adversaires de la construction européenne à l'époque de la C.E.D. (Communauté européenne de défense) fut le fantasme du danger hégémonique allemand. Dans la mesure où les propositions de Schulz susciteront en Allemagne un débat ample et productif sur les limites de la politique traditionnelle de réunification – débat dans lequel les fédéralistes allemands pourraient avoir un rôle politique et culturel décisif –, elles contribueront de manière substantielle à la modifier de manière positive.

Sergio Pistone

LA RÉFORME DU CONSEIL : LE MODÈLE DU BUNDESRAT *

Introduction

Dans toute discussion sur la réforme institutionnelle de la Communauté, l'avenir du Conseil constitue l'un des points les plus importants et les plus sensibles. C'est par le Conseil que les gouvernements des États membres prennent part au processus de décision de la Communauté et ce sont la composition, les procédures et les pouvoirs du Conseil qui déterminent le degré d'autonomie des politiques communautaires à l'égard des gouvernements nationaux et la capacité de la Communauté de faire plus que d'établir des compromis tardifs, basés sur le plus petit dénominateur commun des intérêts nationaux. En bref, c'est ici le concept même de souveraineté nationale qui est en cause et le caractère effectif de toute réforme de la Communauté dépendra de la manière dont il sera abordé.

La Commission institutionnelle du Parlement européen, en élaborant la proposition d'un nouveau Traité sur l'Union européenne, a examiné de nombreuses options allant de propositions pour une « chambre des États » élue par les parlements nationaux jusqu'à des propositions visant à renforcer la structure et les pouvoirs actuels du Conseil. Elle a finalement choisi des propositions[1] *n'apportant que peu de changements au système existant, en espérant qu'elles seraient suffisamment minimes pour être politiquement réalistes et cependant suffisamment importantes pour représenter un progrès significatif. En procédant ainsi elle a adopté un modèle institutionnel peu éloigné de celui du Bundesrat dans la République fédérale d'Allemagne et ce modèle a dû être présent à l'esprit de bon nombre des membres de la Commission durant leurs travaux.*

Le Bundesrat montre une ressemblance frappante dans sa composition, ses méthodes de travail et ses procédures avec le Conseil, même sous

---

* Cet article suppose de la part du lecteur une connaissance des institutions communautaires.

[1] Projet de Traité instituant l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 (J.O. C 77).

sa forme actuelle. Le propos de cet article est d'examiner ces similarités[2] *et d'identifier les différences qui permettent à la R.F.A. d'agir comme un système fédéral efficace alors que la Communauté s'enlise dans quelques-unes des pires caractéristiques des relations intergouvernementales ; il s'agit également d'évaluer dans quelle mesure les changements proposés par la Commission institutionnelle seraient suffisants pour accomplir un progrès durable.*

Le Bundesrat : structures et procédures

Dans la Constitution de la R.F.A. (loi fondamentale) les gouvernements des États (Länder) sont non seulement responsables dans leurs propres domaines de compétences (éducation, police...) mais de l'exécution et de l'application des lois fédérales. C'est pour cette raison et aussi parce que les pères de la Constitution espéraient éviter l'apparition d'un pouvoir central fort[3]*, que le Bundesrat fut recréé comme un organe par le moyen duquel les gouvernements des Länder « participent à la législation et à l'administration fédérales » (article 50 de la loi fondamentale). Il n'est pas à proprement parler une seconde chambre qui ferait partie du « Parlement » divisé en deux chambres comme dans la plupart des systèmes parlementaires bicaméraux. Il est toutefois un organe de la fédération, dont les membres sont les ministres des Länder, et* non pas *un organe des Länder. Ainsi, il n'est pas utilisé pour coordonner les politiques des Länder, ce qui est réalisé par des conférences permanentes des ministres (par exemple la conférence des ministres de la culture qui compte un secrétariat permanent aussi important que celui du Bundesrat). Dans la Communauté européenne, le Conseil est également supposé être une institution communautaire agissant dans un cadre légalement fixé. Cependant les deux fonctions de décision des politiques communes dans certains domaines et de coordination des politiques individuelles dans d'autres ne sont*

[2] L'auteur doit beaucoup aux fonctionnaires du Bundesrat qu'il a rencontrés à l'occasion d'une visite d'étude des fonctionnaires du P.E. en 1981 et qui lui ont fourni des informations et des explications utiles. Il souhaite particulièrement remercier le Dr. Ziller, directeur du Bundesrat, M. Raderschall, chef du bureau de liaison du Bundesrat avec le Parlement européen et le Dr Dietlein, secrétaire de la Commission de Conciliation.

[3] K. von Beyme dans *The political system of the* F.R.G., Farnborough, Gower, 1982, observe page 159 qu'au moment de la rédaction de la loi fondamentale « il n'existait en R.F.A. aucun pouvoir central » et que « les deux pouvoirs existants dans le pays, les puissances alliées et les gouvernements des Länder » pensèrent tous deux à établir un système décentralisé « qui ne soit pas affaibli par un gouvernement central ».

pas séparées : le Conseil les assume toutes les deux. La seule « conférence permanente » existant formellement de manière distincte pour coordonner les politiques nationales est la Conférence des Ministres des affaires étrangères chargée de la coopération politique européenne, et cette répartition des tâches est due à des causes entièrement différentes[4].

Le Bundesrat, comme le Conseil, est composé de ministres représentant leur gouvernement. De la même manière le vote s'y effectue à une majorité pondérée : cinq voix pour les grands États, quatre pour ceux de taille moyenne et trois pour les plus petits. Ces voix doivent s'exprimer en bloc. Dans la théorie, elles correspondent au nombre de sièges dont chaque Land dispose au sein du Bundesrat, mais dans la pratique un ministre à lui seul peut en disposer. C'est pourquoi, souvent, un seul ministre (celui qui est compétent pour le sujet en discussion) est présent. Dans le Bundesrat tout ministre d'un gouvernement de Land peut le représenter bien que ne puissent siéger en même temps un nombre de membres supérieur à celui des voix dont dispose le Land ; ceux qui sont en surplus sont considérés comme des assistants.

Le Bundesrat siège environ quinze fois par an, toutes les trois semaines, normalement pour une journée (le vendredi). Des ordres du jour chargés sont traités rapidement. Ils sont préparés le mercredi avant chaque session par une réunion de fonctionnaires des Länder qui spécifient les points sur lesquels il y a accord général et ceux qui nécessitent une discussion complémentaire. Seuls ces derniers sont abordés pendant la session. (Cette procédure est tout à fait semblable au système COREPER* *- Conseil de la Communauté européenne avec ses points A et ses points B.) Pendant la session plénière, une seule personne de chaque Land intervient (le ministre concerné) et d'ordinaire pour les seuls Länder effectivement concernés par un problème (Berlin n'est par exemple pas supposé intervenir sur l'acier). Les débats restent ainsi courts et bien centrés. Ils sont ouverts au public mais rarement télévisés (même si des sessions à huis clos sont possibles, il n'y en a eu que deux depuis 1949). La pratique des « questions d'actualité » au gouvernement fédéral existe en théorie mais n'a été utilisée que six fois depuis 1949. Les décisions du Bundesrat ne sont pas prises à la majorité simple des votes exprimés mais à la majorité des votes possibles. La plupart de ces usages date de l'ancien Bundesrat établi en 1871.*

[4] Cette séparation est de toute manière en passe de disparaître si l'on se réfère à la Déclaration solennelle du Sommet de Stuttgart du 19 juin 1983 qui se réfère dans tous les domaines « au Conseil et à ses membres ».

* Comité des représentants permanents (N.D.T.).

Il n'y a pas de groupes politiques au Bundesrat. Les membres siègent et agissent en accord avec leur Land de même que ceux du Conseil des C.E. siègent et agissent en accord avec leurs intérêts nationaux. Des Länder de couleur politique différente votent souvent ensemble. La Sarre (C.D.U./F.D.P.) et la Rhénanie-Nord-Westphalie (S.P.D.) par exemple, votent souvent ensemble pour défendre l'industrie de l'acier, de même que Brème (S.P.D.) et la Basse-Saxe (C.D.U.) pour les constructions navales. Ce n'est que sur des questions politiques très importantes que les lignes des partis ressurgissent[5] *et elles sont compliquées par le fait que des coalitions différentes existent dans les différents Länder et que de toute façon les partis régionaux ne sont pas toujours d'accord avec les partis qui leur correspondent au niveau fédéral. Ainsi le Bundesrat représente-t-il authentiquement les intérêts régionaux plutôt que ceux des partis, à la différence des « chambres des États » dans beaucoup d'autres systèmes fédéraux. Le Bundesrat est là encore comparable au Conseil, au sein duquel les divisions partisanes ou idéologiques n'apparaissent que rarement : les intérêts nationaux priment*[6].

Le Bundesrat a quatorze commissions spécialisées. Chacune compte onze membres, un par Land, ce qui peut avoir pour conséquence que la majorité politique y soit différente de celle de l'Assemblée plénière. Bien que les ministres des Länder ou les premiers ministres puissent y siéger, ils peuvent également s'y faire remplacer par des fonctionnaires. Il en résulte que ces commissions sont utilisées par les ministères des Länder pour des études approfondies de la même manière que les groupes de travail du Conseil et le COREPER examinent en profondeur les propositions de la Commission européenne. Ce mécanisme, parmi d'autres, tend à impliquer de manière croissante les bureaucraties des Länder dans la préparation et l'application des lois fédérales[7].

Les services propres au Bundesrat sont peu développés (120 membres en 1981 contre 100 en 1949 !) car le travail de préparation et de recherche est effectué par les fonctionnaires du ministère compétent de chaque Land. C'est seulement pour les affaires étrangères que les services du Bundesrat jouent un rôle de préparation important, les Länder n'ayant pas de ministre responsable dans ce domaine.

Une autre analogie avec le Conseil, c'est que les membres du Bundesrat peuvent assister et prendre la parole à la session plénière et aux réunions de commission du Bundestag et que les membres de cette assemblée peuvent leur poser des questions.

On peut conclure de ce qui précède que le Bundesrat, dans sa structure, correspond de très près au Conseil. Nous allons maintenant étudier ses pouvoirs et ses responsabilités.

[5] Voir aussi l'analyse de GERHARD LEIBHOLZ et DIETER HESSELBERGER : « Bundesrat und Parteiensystem » dans *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Neue Darmstäder Verlag, 1974.

[6] Elles apparaissent cependant parfois (voir par exemple la directive Vredeling).

[7] Au point que certains observateurs considèrent les votes du Bundesrat comme la simple sanction officielle de compromis élaborés ailleurs. Voir J. FROWEIN, « Bemerkungen zu den Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident » in *Der Bundesrat, op. cit.*

Le Bundesrat : pouvoirs et responsabilités

Le Bundesrat a deux tâches principales : participer au processus législatif fédéral (y compris sur les questions budgétaires et la ratification des traités) et contrôler l'exécutif. Pour la première, les règles sont différentes de celles qui régissent le Conseil des ministres de la Communauté européenne car il partage le pouvoir avec le Bundestag qui a ordinairement le dernier mot alors que le Conseil ne partage réellement son pouvoir avec le Parlement que sur les questions budgétaires. Pour la seconde nous pouvons à nouveau trouver quelques similarités frappantes. Examinons chacune de ces tâches en détail.

La législation

Le processus législatif de la R.F.A. est ainsi fait : tous les projets de loi vont au Bundesrat avant d'être présentés au Bundestag. A ce stade le Bundesrat peut exprimer sa position sous la forme d'une résolution qui est transmise au Bundestag. Lorsque le Bundestag a pris position, le projet de loi revient au Bundesrat en seconde lecture ; son pouvoir varie alors en fonction de deux catégories de lois. Les lois sur les impôts, les traités internationaux ou celles concernant directement les Länder requièrent l'accord du Bundesrat, c'est-à-dire qu'il a un droit de veto et qu'une loi sera repoussée si elle n'est pas acceptée par les deux Assemblées. Pour toutes les autres lois, le Bundesrat ne peut que faire des objections auxquelles le Bundestag a le pouvoir de passer outre à la majorité de ses membres. Si l'objection est adoptée par le Bundesrat à la majorité des deux tiers, alors la même majorité des deux tiers doit être réunie au Bundestag. La loi fondamentale, éventuellement interprétée par la Cour constitutionnelle[8]*, définit quelles lois appartiennent à l'une ou l'autre caté-*

[8] Voir notamment les décisions de la Cour en 1974, B Verf GE37, 383.

gorie. Depuis 1969, ce sont environ 55 % des lois qui ont nécessité l'aval du Bundesrat[9].

Lorsque les opinions du Bundestag et du Bundesrat divergent, l'une des parties peut demander la réunion d'une commission de conciliation (Vermittlungsausschuss). Elle est composée de vingt-deux membres : pour le Bundesrat un représentant de chaque État, un nombre égal de participants pour le Bundestag ; cette procédure est la même que la procédure européenne courante. La présidence alterne tous les trois mois entre les deux Assemblées. Dans le cas où une loi devant être adoptée appartient à la première des deux catégories mentionnées ci-dessus, la commission de conciliation doit négocier des compromis acceptables à la fois par le Bundestag et le Bundesrat, quelles que soient les majorités d'occasion.

Les réunions de la commission de conciliation sont strictement confidentielles et aucun compte rendu de ses séances n'est publié. L'on considère que telle est la clef de la réussite de cette commission qui parvient à un compromis acceptable par les deux Chambres dans une écrasante majorité des cas[10]. *Le fait que ses membres soient habituellement des politiciens expérimentés est également important. Il est néanmoins souvent nécessaire qu'une loi revienne à deux ou trois reprises devant la commission de conciliation avant d'être acceptable par les deux Chambres et ses travaux ne sont pas limités dans le temps.*

Le contrôle

Le rôle de contrôle de l'exécutif que joue le Bundesrat provient du fait que ce sont les Länder qui appliquent et régissent les lois fédérales, tout comme ce sont les États membres qui appliquent les lois de la Communauté. L'article 80 de la loi fondamentale spécifie que le gouvernement fédéral ne peut agir pour la plupart des moyens réglementaires que s'il a l'assentiment du Bundesrat. En outre le gouvernement a tendance à se fier à l'avis des commissions du Bundesrat car il n'a pas d'expérience propre dans l'administration de certains secteurs. Même si l'on hésite à pousser l'analogie trop loin, il y a clairement ici un parallèle avec les nombreux articles des Traités communautaires qui réclament l'approbation du Conseil pour ce qui est principalement une mesure exécutive, ceux qui n'autorisent la Commission à agir qu'avec l'approbation du Conseil, ou en fait avec la procédure qui permet au Conseil d'intervenir lorsqu'il est en désaccord (cf. les procédures de comités de gestion). Il n'est pas sans précédent que des gouvernements ne puissent agir dans le domaine exécutif que sous le strict contrôle de telle ou telle branche du pouvoir législatif. Cela ne suffit pas à transformer cette branche en un co-exécutif, mais a d'importantes conséquences quant à l'équilibre du pouvoir entre les différentes parties et donc entre les différents intérêts – à l'intérieur du système. Le système de la Communauté permet un contrôle très fort des questions d'exécution par le Conseil – et donc par les gouvernements nationaux – mais la différence (sans vouloir nier son importance) est essentiellement une question de degré.

[9] K. von BEYME, *op. cit.*, p. 163.
[10] Il n'y a pas eu d'accord final dans moins de 10 % des cas (*ibid.*, p. 164).

Leçons pour la Communauté

En partant de la comparaison ci-dessus, tant de forme que de substance, entre le rôle du Bundesrat dans le système politique de la R.F.A. et celui du Conseil dans la Communauté européenne, on peut rejeter un certain nombre de facteurs fréquemment cités comme étant la cause de la paralysie du processus décisionnel de la Communauté et suggérer que deux ou trois changements seulement dans son système institutionnel suffiraient à le transformer en quelque chose de comparable au modèle allemand, c'est-à-dire en un système efficace de prise de décision.

Les facteurs souvent cités comme cause de paralysie comprennent le fait que le Conseil soit composé de ministres représentant leur propre gouvernement, la large implication des fonctionnaires nationaux, l'obligation d'utiliser les voix d'une manière bloquée et le fait que les ministres participants changent constamment en fonction des sujets traités. L'exemple du Bundesrat montre qu'aucun de ces facteurs n'est en lui-même un obstacle à la prise de décision (bien qu'ils puissent être critiqués pour d'autres raisons).

Les deux ou trois changements nécessaires sont le vote à la majorité au Conseil sur tous les sujets et dans des délais fixés, le partage du pouvoir législatif (y compris pour les ratifications et le budget) avec le Parlement (« co-décision ») et, bien que peut-être dans une moindre mesure, le renforcement de l'autonomie du pouvoir exécutif de la Commission.

Bien sûr, ces changements purement institutionnels ne suffiraient pas par eux-mêmes à transformer la Communauté en un État fédéral classique. Pour ce faire, un accroissement important de ses compétences, de ses finances et du champ de ses activités serait nécessaire. En fait, les propositions du Parlement pour un nouveau Traité portent autant sur ces aspects que sur les questions purement institutionnelles. Toutefois, notre propos se limite ici aux processus de prise de décision (leur efficacité étant peut-être une condition préalable à l'élargissement des compétences).

Le vote à la majorité au Conseil sur tous les sujets serait vraisemblablement le pas en avant le plus important pour permettre à la Communauté de travailler plus efficacement. Le blocage constitué par la pratique de l'unanimité a été décrit dans d'innombrables articles. Le vote à la majorité ne signifie pas nécessairement un vote à la majorité simple, comme le montre l'exigence du Bundesrat pour une majorité absolue. Dans le cas de la Communauté, différents types de majorité pourraient être requis pour différentes questions.

En ce qui concerne la procédure législative de la Communauté il suffirait, pour que l'on soit dans une position constitutionnelle similaire à celle qui prévaut en R.F.A. pour la première catégorie de lois (c'est-à-dire celles pour lesquelles l'accord du Bundesrat et du Bundestag est nécessaire) que soit requis l'accord du Parlement européen pour l'adoption des lois communautaires. Cela permettrait de renforcer l'actuelle procédure de conciliation (bien faible actuellement, car c'est à la discrétion de l'une seule des parties, le Conseil, de la déclarer close et de prendre la décision finale) et de l'appliquer dans tous les domaines.

La procédure utilisée en R.F.A. pour la seconde catégorie de lois (celles pour lesquelles le Bundesrat ne peut que contraindre le Bundestag à prendre simplement un nouvelle décision à une majorité accrue), laquelle n'est pas sans rappeler la procédure communautaire concernant la partie non obligatoire du budget, constituerait un changement bien plus radical dans la procédure législative communautaire.

Le renforcement de l'autonomie du pouvoir exécutif de la Commission serait le troisième changement pouvant contribuer à placer la Communauté dans une situation comparable à celle de la R.F.A. De même que le gouvernement de l'Allemagne fédérale, la Commission est responsable devant la « chambre basse » bien qu'elle ne puisse être renversée qu'à la majorité des deux tiers. Son investiture n'est cependant pas soumise à l'approbation du Parlement européen. Elle est désignée par les États membres, collectivement, et en fait par chacun d'entre eux pris individuellement pour ce qui concerne leurs membres respectifs. Il est clair qu'une procédure incluant la désignation d'une équipe vraiment collective et soumise à l'approbation du Parlement renforcerait à la fois l'indépendance de la Commission et sa responsabilité politique. Ce point est cependant probablement d'une importance secondaire par rapport à l'effet que pourrait avoir sur la Commission le vote à la majorité et la co-décision : elle serait beaucoup plus libre de manœuvrer et, étant jugée à la majorité, n'aurait plus à limiter ses propositions au plus petit dénominateur commun acceptable par les gouvernements nationaux. De même une plus grande autonomie dans la décision de mise en œuvre d'une réglementation sans la constante et précise référence au Conseil qui caractérise les procédures actuelles, serait certainement bénéfique, sans qu'il y ait besoin d'aller trop loin, comme le montrent les dispositions allemandes mentionnées plus haut qui prévoient que le gouvernement fédéral ne peut agir dans de tels domaines qu'avec l'accord du Bundesrat[11].

L'argument selon lequel ces trois mesures – vote à la majorité, co-décision et, à un moindre degré, renforcement de l'exécutif – suffiraient à transformer les procédures décisionnelles de la Communauté peut être illustré en examinant ce que serait la situation allemande si les procédures communautaires étaient appliquées.

Imaginons que toute décision finale en R.F.A. revienne au Bundesrat, avec un Bundestag seulement habilité à exprimer une opinion ; que les discussions ne soient pas limitées dans le temps et que les gouvernements des Länder aient un « gentleman's agreement » pour ne prendre les décisions au Bundesrat qu'à l'unanimité. Alors, dans une telle situation, le gouvernement fédéral deviendrait immédiatement prisonnier de ceux des Länder – il le serait encore plus s'il était désigné par eux – et ne pourrait agir qu'à la vitesse du Land le plus réticent. Le pouvoir aurait été renvoyé, de facto, aux gouvernements des États, même dans les domaines relevant de la compétence fédérale. Les élections au Bundestag n'offriraient aux votants qu'une faible possibilité d'influencer la politique. La R.F.A. ne serait pas la puissance que l'on connaît aujourd'hui, elle serait un ensemble d'États se chamaillant sans cesse.

Les propositions du Parlement européen

La proposition du Parlement européen pour un nouveau projet de Traité a-t-elle prévu de modifier la structure de la Communauté selon les lignes que l'analyse du modèle du Bundesrat indique comme nécessaires ?

Si l'on considère que les deux ou trois changements suggérés plus haut seraient suffisants pour transformer la Communauté en un modèle comparable dans son efficacité à celui de la R.F.A., on peut voir qu'ils sont tous trois inclus dans les propositions du Parlement. Ils sont en vérité l'essence même de ses propositions, dans la mesure où les autres changements institutionnels proposés sont de moindre importance.

---

11 Loi fondamentale, article 80.2.

Premièrement, le vote à la majorité dans un délai donné est établi. Les États membres seraient cependant autorisés, pendant une période transitoire, à différer le vote en invoquant un intérêt national vital ; cette mesure serait limitée à dix ans, à l'exception des aspects politiques et diplomatiques de la politique étrangère. La disposition imposant un délai donné éviterait efficacement que les États membres ne parviennent par un accord tacite à ne pas mettre au vote une question sur laquelle l'un d'entre eux nourrirait des réserves.

Deuxièmement, la co-décision est requise pour l'adoption des lois. Les détails de la procédure diffèrent quelque peu de ceux de celle du tandem Bundesrat-Bundestag pour les lois nécessitant l'accord du Bundesrat, mais les caractéristiques essentielles en sont les mêmes : l'accord, ou du moins l'absence d'opposition des deux chambres, ainsi que la disposition concernant une commission de conciliation pour négocier des compromis. Les deux procédures diffèrent cependant de manière substantielle lorsque la conciliation échoue : dans le système de la R.F.A. la procédure de conciliation se poursuit jusqu'à ce qu'un compromis acceptable par les deux parties soit atteint. Dans le projet de Traité du Parlement il est prévu une seconde lecture par laquelle le Parlement peut approuver le texte tel qu'adopté par le Conseil ou, à la majorité absolue, adopter les amendements proposés par la Commission. Ce texte peut être à son tour rejeté par le Conseil à la majorité qualifiée. Cet ensemble complexe de dispositions implique soit que le Conseil et le Parlement soient finalement d'accord (et dans ce cas il y a bien toujours co-décision), soit au contraire qu'un texte ayant l'accord du Parlement et de la Commission puisse être adopté à condition d'être soutenu par une minorité du Conseil suffisante pour éviter son rejet à la majorité qualifiée. Dans ce dernier cas il n'y a plus réellement de co-décision mais les garde-fous sont suffisants et la procédure préalable suffisamment longue pour qu'il soit considéré comme exceptionnel.

Troisièmement, l'autonomie de la Commission en tant que pouvoir exécutif est renforcée. Il est spécifié que l'exécution des réglementations et des décisions sera du ressort de la Commission et purement et simplement notifiée au Conseil et au Parlement. Nous avons vu plus haut que cela n'est pas absolument nécessaire, comme le montre la mise en œuvre de l'article 80.2 de la loi fondamentale de la R.F.A., bien qu'il soit certainement souhaitable d'éliminer certains des excès de l'actuelle procédure communautaire dans ce domaine. Les propositions quant à la nomination d'une nouvelle Commission sont plus importantes. La durée normale de ses fonctions serait de cinq ans, elle serait nommée après chaque élection européenne selon une procédure comprenant la désignation de son président par le Conseil européen, la constitution par lui-même de son équipe et de son programme, ainsi qu'un vote de confiance du Parlement l'autorisant à prendre ses fonctions. Une telle procédure lierait la constitution d'une nouvelle Commission aux élections européennes et l'obligerait à s'assurer d'une majorité parlementaire pour entrer en fonction. Le Conseil européen jouerait alors le rôle de chef de l'État en désignant le président de la Commission. Le président de la Commission aurait la liberté considérable de choisir ses collaborateurs et de répartir les portefeuilles. La procédure diffère de celle de la R.F.A. dans la mesure où le vote concernerait l'ensemble de l'équipe et du programme alors qu'en Allemagne fédérale il ne porte que sur le chancelier. Mais cette différence ne serait pas substantielle car le chancelier allemand doit avoir préalablement un accord tacite sur son équipe et son programme s'il veut s'assurer un vote de confiance. Une différence plus importante serait que, contrairement au Bundestag, le Parlement ne pourrait pas voter pour son propre candidat en cas de refus de celui proposé par le « chef de l'État » [12]*. Cette impossibilité reflète le désir de garantir un rôle direct des États membres, par le biais du Conseil européen, et constitue une différence importante, bien que non cruciale, avec le système de la R.F.A.*

Ainsi, pour l'essentiel, les propositions du Parlement européen pour un nouveau Traité semblent reprendre les trois changements fondamentaux nécessaires pour permettre à une Union européenne d'agir comme un système efficace, démocratique et quasi fédéral. Les autres changements institutionnels proposés par le Parlement (désignation d'un ministre permanent pour conduire chaque délégation nationale au Conseil, désignation des membres de la Cour de Justice pour moitié par le Conseil et par le Parlement, définition des tâches spécifiques du Conseil européen, etc.) sans être insignifiants, sont d'une importance secondaire. Bien sûr, les propositions du Parlement ont tout autant pour objet, sinon plus, d'accroître les compétences, les finances et les activités de la Communauté que d'améliorer sa capacité de décision. On peut toutefois affirmer, en ce qui concerne ce dernier point, que le Parlement est sur la bonne voie lorsqu'il base ses propositions sur le modèle du Bundesrat.

Richard Corbett

---

12 Ce qui est possible en dernier ressort en R.F.A. lorsque le candidat mis en avant n'a pas recueilli la majorité absolue. Toutefois, si le candidat du Bundestag n'obtient pas lui-même cette majorité, le chef de l'État n'est pas dans l'obligation de l'accepter et peut provoquer de nouvelles élections (article 63 de la loi fondamentale).

THUROW ET LE PROBLÈME DE L'ÉQUITÉ

Dans un de ses derniers livres L. Thurow souligne le fait que « notre société a atteint un stade où, si elle veut progresser, elle doit commencer à prendre explicitement des décisions équitables » [1]. *En d'autres termes, non seulement il n'y a pas de contradiction entre équité et efficacité mais, plutôt, le développement économique suppose une plus grande égalité dans la distribution des revenus* [2]. *Si les objectifs égalitaires que la majorité de la population considère comme acceptables ne sont pas atteints, on renforce la dégénérescence de la société en corporations. La situation de pouvoir qui en résulte rend impossible un contrôle efficace du processus économique. Les divergences d'intérêt, qui ne sont pas résolues au moyen des décisions politiques, le sont finalement par l'intermédiaire de l'inflation* [3].

On doit – et on peut – trouver une alternative. Prenons le cas de la population active, masculine et blanche des États-Unis : si l'on compare les 20 % les plus hauts aux 20 % les plus bas des revenus, le rapport est de 5 pour 1. Par contre, en ce qui concerne le reste de la population, le rapport est de 27 pour 1. Dans le même temps, on ne remarque pas une baisse d'intérêt pour le travail dans cette population. Au contraire, elle est fortement motivée pour promouvoir le développement économique en cherchant à élever son statut, grâce aux renforcements de la position, sur le marché, de l'organisation sociale dans laquelle elle travaille. Mais les inégalités existantes provoquent une course perpétuelle des revenus de la part des autres secteurs moins avantagés de la force de travail. Il en résulte des effets de dérapage des salaires qui alimentent l'inflation. La première conclusion à laquelle Thurow est parvenu est donc que « nos finalités d'égalité devraient permettre la création d'une répartition des revenus pour tous, telle qu'elle ne serait pas plus injuste que celle actuellement en vigueur pour les hommes blancs employés à plein temps » (p. 201) à savoir avec un écart maximum de cinq pour un.

Un second point se dégage de cette analyse, si l'on se réfère aux impôts et plus particulièrement à l'impôt progressif sur le revenu. « Le degré approprié d'égalité verticale dépend de combien on se rapproche d'une distribution égalitaire des revenus de marché. Si l'on atteignait un distribution conforme à celle proposée ci-dessus, un système fiscal proportionnel serait adapté. Tant que nous n'avons pas atteint une distribution des revenus opérée par le marché, mais égalitaire, le système fiscal doit avoir une disposition telle que les structures des rétributions de marché soient modifiées et déplacées vers la redistribution des revenus au net de l'impôt, qui est considérée comme équitable » (p. 207). L'impôt progressif sur le revenu trouve ainsi sa justification dans la différence entre la distribution effective du revenu et celle qui serait idéale, et peut être utilisé pour atteindre cette dernière puisque le marché ne réussit pas par lui-même à atteindre l'objectif sans interventions et corrections. Mais si une politique des revenus ex ante réussit à corriger les inégalités, dans les rétributions, créées par le marché, on peut introduire une imposition proportionnelle aux revenus avec un taux d'imposition constant ou une imposition à progression très faible, vu que les objectifs égalitaires acceptés par la majorité de la population dans la phase actuelle du développement social seront alors réalisés par le biais d'un autre instrument. Dans ce cas, l'impôt direct doit garantir une discrimination optimale du revenu – en premier lieu – selon sa source : salaire ou capital (vu la différence de sacrifice nécessaire pour gagner un salaire et une rente), ou bien selon la nature du travail (on accordera par exemple un traitement préférentiel au revenu épargné et réinvesti dans des secteurs particuliers définis comme hautement prioritaires par la politique économique).

Autre point fort de l'analyse de Thurow à propos de la crise qui frappe les sociétés industrielles modernes, le problème de l'emploi. L'économie qui s'est structurée après l'affirmation de la révolution post-industrielle, n'est pas en mesure à travers le libre jeu des forces de marché de fournir un emploi à tous ceux qui le demandent et ne peut résoudre ce problème par une augmentation de la demande effective dirigée vers les produits industriels ou les autres services. Un plan destiné à garantir le plein emploi tient en premier lieu à la responsabilité du gouvernement.

---

[1] THUROW L.C., *The Zero-Sum Society. Distribution and Possibilities for Economic Change*, New York, Penguin Books, 1981, p. 194.

[2] Sur le même sujet, on peut lire aussi du même auteur : « Equity, Efficiency, social justice and Redistribution », in OECD, *The Welfare State in Crisis*, Paris, 1981, p. 137 et suivantes.

[3] A notre avis, l'analyse de Thurow se base sur cette structure logique : 1) *efficacité* = *« économicité »* ; 2) *le niveau haut ou bas de l'« économicité »* se manifeste comme un fait économique, mais a une cause politique ; 3) *contrôle du processus économique* = politique qui rend optimale l'utilisation des ressources, c'est-à-dire qui permet à tout le potentiel économique de s'exprimer ; 4) il ne suffit pas de distinguer les politiques, il faut aussi distinguer les *situations politiques*, à savoir qu'il existe des situations politiques qui permettent, ou pas, des politiques économiques adéquates, qui entraînent obligatoirement, ou pas, une utilisation inefficace (non économique) des ressources ; 5) les situations de pouvoir se diversifient car elles ont la possibilité soit de se rapprocher, soit de s'éloigner du pôle de la volonté générale ou de celui de la domination de la volonté individuelle ; 6) l'absence d'égalité (du point de vue du niveau d'égalité ressenti comme juste à l'intérieur d'une culture vivante donnée) est un des facteurs qui déplacent la balance du pouvoir du pôle de la volonté générale à celui de la volonté individuelle.

« Le seul moyen consiste à créer un secteur socialisé de l'économie qui ait, comme but, de fournir des occasions de travail à tous ceux qui le désirent mais qui ne réussissent pas à en trouver ailleurs » (p. 206). Un programme de travail garanti doit posséder de multiples caractéristiques pour mener à bien les objectifs visés. En premier lieu, ce ne peut pas être un programme d'emploi aux taux du SMIG. L'objectif est la garantie pour tous d'un éventail d'emplois équivalant à ceux des hommes blancs employés à plein temps. Deuxièmement, le programme ne doit pas être limité mais fournir du travail à quiconque veut travailler, sans d'autres conditions. En troisième point, le programme ne doit pas être considéré comme une mesure temporaire de lutte contre la récession économique, mais comme une caractéristique permanente d'une société industrielle moderne.

Les indications politiques qui jaillissent de ce livre peuvent peut-être être considérées comme utopistes par ceux qui veulent s'en tenir à un pragmatisme solide, surtout dans la conjoncture actuelle, caractérisée par une relance de l'expansion après une période d'inflation de trois ans, accompagnée d'une grande récession de la production. Mais justement la stagflation est déterminée dans une large mesure par l'incapacité qu'ont les sociétés industrielles modernes à affronter efficacement les problèmes de l'égalité. Des groupes sociaux, dotés d'un fort pouvoir de monopole sur le marché, combattent âprement pour la distribution du revenu national, et en conséquence, le gouvernement perd peu à peu le contrôle du processus économique. Parallèlement, dans les conditions d'anarchie qui prévalent au niveau international, certains pays ou régions deviennent toujours plus forts, alors que d'autres sont durement frappés par la stagnation. Les problèmes d'égalité – tant au niveau national qu'international – sont donc tout à fait d'actualité et la reprise économique ne peut se consolider s'ils ne sont pas résolus, et ceci présuppose non seulement une distribution équitable du produit national entre les individus, mais aussi un niveau moins inéquitable de revenu par habitant entre des régions et des pays différents.

* * *

L'objectif préconisé par Thurow pour la distribution des revenus entre individus – un rapport de cinq pour un entre les 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé et les 20 % ayant le revenu le plus bas – doit être envisagé aussi au niveau international pour les différents pays. Vu le fossé qui sépare en matière de revenu les pays pauvres des pays industrialisés[4]*, il est plus qu'évident que cet objectif ne peut être atteint qu'avec le temps. Mais une politique adaptée doit être mise en place tout de suite, avec la création d'un « plan Marshall » européen pour le tiers-*

monde[5] *qui serait capable de rendre effective la demande potentielle existante dans ces pays. En effet, au niveau international les postulats de la politique keynésienne sont encore d'actualité. Si l'objectif de péréquation n'est pas réalisé au niveau international, cela renforce une situation de pouvoir qui rend impossible le contrôle de l'économie mondiale, et donc l'obtention de la profonde reconversion de la production que la révolution post-industrielle rend nécessaire. L'anarchie internationale anéantit ainsi les possibilités d'un développement équilibré de l'économie mondiale.*

En Europe aussi, il faut mettre en place une politique économique capable d'assurer, à la fois, un développement stable et une distribution plus juste des ressources, à l'intérieur de la Communauté européenne. Une augmentation du budget de la C.E.E. est indispensable, de telle sorte que puissent être renforcées les politiques les plus axées sur la redistribution des richesses – par exemple, la politique régionale et la politique sociale – et que de nouvelles politiques puissent être instaurées. Mais la nécessité de financer un budget plus large peut être l'occasion d'introduire des sources de revenus à caractère plus progressif. Dans ce but, on peut utiliser l'impôt sur le revenu, avec un simple expédient. Tout d'abord, la somme globale que doit couvrir cette source de revenus devrait être répartie entre les différents pays membres, sur la base du revenu national de chaque pays, rapporté au revenu total européen. Ensuite, le montant des ressources dues par chaque État membre au budget communautaire serait modifié par l'application d'un coefficient de progressivité, fourni par le rapport entre le revenu par tête de ce pays, et le revenu moyen par tête européen. Ainsi, les pays riches payeraient davantage et les pays pauvres, moins. Enfin, ce que chaque pays aurait à verser au budget de la C.E.E. serait réparti sur l'ensemble des citoyens, sur la base d'une échelle progressive telle qu'elle règle son système d'imposition sur le revenu.

Ce schéma, qui serait introduit dans le système fiscal de la communauté, en accélérerait le processus de redistribution : en effet, la contribution des pays les plus riches au budget européen diminuerait en même temps que se réduiraient les disparités dans les revenus par habitant. A

---

4 Entre le revenu par habitant des États-Unis et celui des pays africains les plus pauvres, le rapport actuel est de 20 pour 1. Bien qu'étant modeste par rapport à un objectif standard idéal, l'obtention de l'objectif indiqué est en réalité très difficile à atteindre. Il ne faudrait pas oublier qu'il entraînerait des effets très positifs sur toute l'économie mondiale.

5 A ce propos, on peut lire : MONTANI G. « L'unità europea e l'emancipazione del Terzo mondo », *Il Federalista*, 1980, p. 128.

la limite, si on parvenait à une complète égalisation, le budget serait financé – ainsi que par les autres ressources propres – par un impôt sur le revenu à taux proportionnel. Il est aisé de constater, ici, un autre point d'accord avec l'analyse de Thurow. Dans chaque pays aussi, l'impôt progressif sur les revenus est justifié uniquement par l'existence d'importantes inégalités dans la distribution des revenus. Si une politique efficace des revenus est gérée correctement, une telle nécessité disparaît, et l'on peut adopter une imposition proportionnelle ou à taux modérément progressif.

La tâche que l'on doit se fixer au niveau européen regroupe donc à la fois la gestion d'une politique économique globale, capable de promouvoir un développement stable, et des transferts de ressources tels que l'on nivelle les situations de départ pour les régions les moins prospères, surtout dans le contexte et la perspective d'un élargissement[6]*. Au contraire, au niveau national, on se doit de promouvoir une politique efficace du bien-être. Tandis que la distribution régionale équitable des ressources – si l'on se fixe comme objectif provisoire d'écart entre les régions les plus riches et les plus pauvres le rapport de 5/1 – est la garantie d'un consensus favorable à une politique économique commune efficace de stabilisation et de développement des revenus, la redistribution des ressources entre individus, ainsi que les autres mesures propres à l'État-providence, ne peuvent être prises en charge qu'à des niveaux inférieurs de gouvernement, caractérisés par une plus grande solidarité sociale. Chaque pays membre de la communauté doit donc choisir le taux de progressivité de l'impôt sur les revenus, adapté à son système de préférences en matière de bien-être social. Corrélativement, pour parvenir à cette distribution des revenus individuels, il doit instaurer une politique des revenus efficace, secondée par les mesures nécessaires de contrôle des prix*[7]*. Ainsi, se fixer un objectif adéquat, pour ce qui est de la distribution des revenus – par exemple, chercher à atteindre un rapport de cinq à un – redonne à la collectivité les moyens de contrôler réellement le processus économique, dans un monde largement caractérisé par les différends existant entre des groupes sociaux puissants.*

[6] Aujourd'hui, le rapport entre le revenu par habitant de la région la plus riche par rapport à la région la plus pauvre d'Europe est supérieur à 10 pour 1. La région la plus pauvre a un revenu par habitant égal seulement à un quart du revenu moyen de la Communauté.

[7] Le contrôle des prix ne doit pas être conçu en termes bureaucratiques, mais comme une intervention adaptée pour que le marché fonctionne efficacement, dépassant ainsi les obstacles et les rigidités issues de l'important niveau de monopole dont profitent les entreprises industrielles. Un contrôle effectif du processus économique suppose donc, non seulement une politique réelle des revenus, mais aussi un frein à la manipulation des prix par les entreprises.

En définitive, réaliser les objectifs de péréquation indiqués par Thurow, et dont dépend en dernier ressort la reprise d'une phase de développement équilibré, nécessite de faciliter l'évolution du système politique mondial vers une organisation de type fédéral : si l'on s'en tient à la définition classique de Wheare, celle-ci réalise l'unité là où elle est nécessaire et l'indépendance des parties là où l'uniformité n'est pas essentielle. Ainsi, il faut encourager au niveau mondial, où les possibilités d'unité sont encore très limitées, une politique de soutien en faveur du développement des pays du tiers-monde. Pour contribuer à cela, l'Europe pourrait lancer immédiatement, dans le cadre de la convention de Lomé, une politique keynésienne afin de rendre effective la demande potentielle des pays associés. Mais surtout, l'Europe peut favoriser l'évolution vers l'unité au niveau mondial portant à sa conclusion fédéraliste le processus d'unification politique, qui est déjà beaucoup plus avancé sur le vieux continent que dans le reste du monde.

De cette manière, on pourrait répartir efficacement les tâches dans la gestion de la politique économique. Le niveau européen se chargerait de définir les lignes générales de la politique économique et les transferts de ressources indispensables pour garantir la péréquation du niveau des revenus entre pays de la Communauté européenne et donc assurer la cohésion de l'union. Le niveau national, quant à lui – ainsi que les autres niveaux de gouvernement –, aurait pour tâche de réaliser les objectifs propres à l'État-providence, grâce aux politiques de redistribution et à la politique sociale. Deux niveaux étatiques coexisteraient ainsi au sein de la fédération, et le niveau européen échapperait aux pressions corporatives. Il serait possible alors d'éviter que la dégénérescence corporative de l'État-providence – qui se révèle inévitable chaque fois qu'il est possible de renforcer le consensus par une augmentation de la dépense publique, fût-elle financée par le déficit – n'empêche un contrôle efficace du processus économique. Et l'on pourrait éviter aussi que la tentative, sans espoir aucun, de reconquérir au niveau national le contrôle du processus lui-même ne réduise à néant les conquêtes de l'État-providence.

On peut tirer de l'analyse de Thurow d'autres indications utiles quant aux politiques pour réduire le chômage. Une Agence européenne du Travail, possédant une structure composée d'une pluralité de niveaux, de la communauté locale jusqu'au niveau européen[8]*, doit être créée avec com-*

[8] Cf. LEVI L. « Politica dell'occupazione e Agenzia europea del lavoro », *Il Federalista*, 1980, p. 260 et suivantes.

me objectif principal de fournir un travail à tous ceux qui veulent travailler, mais auquel le marché n'offre aucun emploi. Ainsi, la mobilité du travail peut être organisée efficacement au niveau communautaire, en tenant compte des nécessités globales de l'économie européenne, et aussi des conditions régionales du marché du travail. Naturellement, le fonctionnement de cette Agence européenne du Travail doit être étroitement lié à la mise en place d'une politique des revenus opportune, et à la redistribution des ressources entre les régions, étant donné que ce sont là des instruments de la même politique qui s'est fixé le double objectif de l'équité et de l'efficacité.

Si l'Europe est capable d'affronter ces problèmes de manière efficace, elle pourra fournir la preuve que la justice sociale peut être organisée au niveau international grâce à un lien fédéral qui est le garant de l'unité là où elle est nécessaire, mais qui respecte en même temps l'indépendance des États membres, qui conservent ainsi la possibilité de développer des politiques plus conformes aux choix de leurs citoyens, sans entraver la poursuite des objectifs de stabilité et de développement de l'économie dans son ensemble.

Alberto Majocchi

L'Action fédéraliste

RAPPORTS ENTRE POLITIQUE ET CULTURE DANS L'EXPÉRIENCE DU M.F.E. ITALIEN *

I

Les mouvements qui composent l'U.E.F. ont des conceptions différentes concernant les rapports entre politique et culture eu égard à l'engagement fédéraliste et en ont tiré des conséquences différentes pour ce qui est de leur organisation et de leur manière d'être en général. Nous ne pouvons donc nier que nous nous trouvons, au sein de l'U.E.F., face à des différences marquées et désormais enracinées dans l'histoire de ses différentes composantes. Il serait pour cette raison totalement irréaliste de prétendre imposer à tous un modèle unique. Une telle résolution ne pourrait avoir d'autres conséquences que celle – catastrophique – de détruire notre organisation. Chacun de nous doit en fait respecter l'expérience des autres, et tout particulièrement parce que des miracles d'abnégation et de dévouement à la cause de l'unification européenne, qu'il serait sot et coupable d'ignorer, se sont produits dans chacun de nos mouvements ; également parce que chacun de nos mouvements, au-delà des différences qui le distinguent des autres, représente toujours, dans son propre pays, l'avant-garde dans la lutte pour l'unification européenne. Il est toutefois utile de confronter nos points de vue et d'éclaircir les divergences qui existent entre nous car chacune de nos organisations, tout en ayant sa propre identité qui lui vient d'une histoire désormais vieille de plusieurs dizaines d'années, est une réalité vivante et ouverte en mesure de trouver dans

(*) C'est le texte d'un rapport au Colloque de Landshut des 11 et 12 novembre 1983.

l'expérience des autres mouvements des stimulants importants pour son évolution et pour l'amélioration de sa capacité d'action et de mobilisation. Pour ce faire il est nécessaire de discuter et d'améliorer notre connaissance réciproque. Je voudrais à ce sujet exprimer mes remerciements à nos amis Krause, Wessels et Schwartzer qui ont pris l'initiative de cette rencontre. En ce qui me concerne, je me propose d'éclaircir, dans les limites du temps dont je pourrai disposer, la conception des rapports entre politique et culture qui est à la base de l'identité historique du M.F.E. italien.

II

L'idée de base qui a fondé l'identité historique du M.F.E. en Italie, c'est que le problème de l'unification fédérale de l'Europe n'est pas un problème de nature exclusivement politico-institutionnelle au caractère exclusivement régional mais qu'il est *le problème politique et culturel décisif de l'histoire du monde dans la seconde moitié du XXe siècle*. Ainsi le projet fédéraliste a-t-il le même caractère global que les projets qui ont donné tout leur sens aux grandes transformations historiques de l'Europe du siècle dernier. Les mouvements libéral, démocratique et socialiste ont été, au siècle dernier, les promoteurs en même temps de grandes transformations institutionnelles et de grandes révolutions culturelles. Ils ont affirmé des valeurs nouvelles, changé le langage du débat politique, introduit de nouvelles règles d'interprétation de l'histoire, fourni aux hommes des instruments culturels pour penser le futur en termes nouveaux. Les grandes révolutions de l'histoire moderne se sont produites lorsque la culture élaborée par l'ordre ancien n'était plus en mesure d'offrir aux hommes une vision de l'avenir comme marche vers l'émancipation de l'humanité, la libération de l'oppression, l'affirmation de la raison. L'effervescence des phases de l'histoire marquées par de grandes transformations révolutionnaires s'explique par le fait que la nouvelle culture véhiculée par les agents du changement rend aux hommes, et aux jeunes en particulier, la possibilité de penser l'avenir, c'est-à-dire la perspective sans laquelle la politique dégénère en un pur jeu de pouvoir et éloigne d'elle les forces les meilleures de la société.

III

Nous sommes convaincus que le tournant fédéraliste de l'histoire mondiale a la même portée culturelle. Le fédéralisme est devenu un mouvement politique au cours de la Seconde Guerre mondiale. Quelques hommes, puisant leur inspiration dans l'œuvre politique de Kant, dans celle des fédéralistes anglais et dans Einaudi, ont compris que la puissance destructrice de la guerre était désormais devenue telle qu'elle donnait au projet politique de Kant l'actualité d'un projet politique concret. Le fédéralisme est donc né en Italie – et est depuis lors toujours resté fidèle à son inspiration initiale – comme réflexion sur la Paix et lutte pour sa réalisation. Il se pose donc, à l'égard de la Paix, dans le même rapport que celui qu'avaient le libéralisme, la démocratie et le socialisme vis-à-vis de la liberté, de l'égalité et de la justice sociale. Dans cette perspective, la lutte pour l'unification européenne prend la signification d'épisode d'un projet historique beaucoup plus vaste : celui de la réalisation de la Paix perpétuelle par la fondation de la fédération mondiale. La création de la fédération européenne apparaît ainsi comme la première étape du cours fédéraliste de l'histoire universelle. Cette signification qui lui est propre est déjà exprimée, même si ce n'est que de manière embryonnaire, par le fait que la fraction du processus d'intégration européenne parcourue à ce jour, tout en n'ayant pas réalisé l'unité fédérale de l'Europe, a déjà, grâce à l'affirmation de cet objectif, réalisé une œuvre pacificatrice sans précédent en faisant cesser définitivement l'intimité historique entre l'Allemagne et la France qui, depuis l'unification allemande, avait ensanglanté l'Europe.

IV

Telle est la prise de conscience qui a créé l'identité culturelle du M.F.E. italien. Il s'agissait et il s'agit toujours de mener une bataille de transformation institutionnelle qui était et demeure, dans le même temps, une bataille pour l'élaboration et l'affirmation d'une nouvelle culture, la culture de la Paix qui doit intégrer ce qui demeure valable dans les cultures de la liberté, de l'égalité et de la justice sociale et les dépasser dans une perspective plus vaste. C'est ainsi que s'affirme le fédéralisme en tant que projet culturel global qui comporte, d'une part, la prise de conscience du fait que la Paix ne peut être réalisée que par le dépassement de la souveraineté de l'État et nous propose, d'autre part, un défi intellectuel difficile et fascinant : celui de la révision de la conception marxiste de l'histoire comme histoire de la lutte des classes et de son dépassement dans le cadre d'une nouvelle conception, l'histoire étant entendue comme celle de l'avènement de la Paix (que l'on se rappelle par exemple *l'impasse* manifeste de l'historiographie traditionnelle face au problème de l'interprétation du fascisme européen) ; la perspective du dépassement de la souveraineté de l'État rend également possible l'élaboration de nouveaux modèles de société : ce qui signifie rendre aux hommes, et aux jeunes en particulier, la capacité de penser l'avenir, de concevoir l'histoire future comme celle du plein épanouissement de ce qu'il y a de spécifiquement hu-

main dans l'homme. C'est précisément ce que les idéologies libérale, démocratique et socialiste ne sont plus en mesure de faire et c'est pourquoi, après avoir été le grand moteur spirituel de l'histoire européenne du XIXe siècle, elles ne sont plus aujourd'hui que des coquilles vides ayant perdu tout pouvoir d'attraction et toute capacité de mobilisation.

V

Le retentissement énorme qu'ont en Europe les initiatives du Mouvement pour la Paix démontre avec la plus grande évidence que le problème de la paix est le problème crucial de notre temps. Il ne s'agit pas ici de prendre position pour ou contre le Mouvement pour la Paix : tant que la question d'une solution institutionnelle n'est pas mise en avant, tout le monde a raison et tort à la fois dans ce débat. Il s'agit uniquement de constater que, depuis la fin de la guerre, aucun problème n'a eu la capacité de provoquer une mobilisation populaire aussi vaste et engagée. Ce n'est pas par hasard, c'est parce que c'est justement sur le problème de la paix que se joue le destin de l'Europe. Mais, s'il en est ainsi, le pari décisif est de réussir à faire prendre conscience au Mouvement pour la Paix (et à tous ceux qui, tout en s'étant abstenus de participer aux manifestations de rue, sont conscients du danger mortel auquel l'Europe est exposée) que la seule solution à ce problème est fédéraliste. Cette tâche est encore une fois parallèlement politique et culturelle : il s'agit d'amener le Mouvement pour la Paix – et tous ceux qui la veulent – à prendre en charge sa culture spécifique.

VI

Mais la responsabilité d'élaborer la culture de la paix nous revient. On ne la trouve pas toute faite dans les livres. La culture officielle ne remet pas en cause la souveraineté de l'État ; elle, c'est la culture de la guerre. Certes, nous avons des précurseurs, de Kant aux fédéralistes anglais et à Einaudi. Mais l'œuvre fédéraliste de ces grands penseurs a été oubliée, comme refoulée par la culture de la guerre. C'est à nous de remettre en valeur leur pensée, de la prolonger et de l'approfondir.

VII

Toutes les grandes transformations institutionnelles et culturelles ne peuvent se produire que grâce à des modifications objectives des comportements des hommes, de tous les hommes, qui les rendent possibles. Dans les périodes qui précèdent les grands bouleversements de l'histoire, les contradictions s'accumulent et le pouvoir éprouve de

plus en plus de difficultés à contrôler une réalité qui change et qui lui échappe. Mais, quand la nature de la mutation qui se prépare est radicale au point de mettre en cause l'assiette même du pouvoir en place, ce dernier, dont l'effort constant est de maîtriser une réalité nouvelle avec les instruments matériels et culturels du passé, n'est pas en mesure de la comprendre. En réalité, *les grandes transformations historiques ne viennent jamais du pouvoir*. Pour qu'elles aient lieu, il faut qu'apparaisse une force capable d'assumer en propre la responsabilité d'un tel bouleversement et qui en fasse la raison première de son existence politique. C'est précisément là notre cas, et c'est là que réside la principale difficulté de notre tâche. Une phrase du *Prince* de Machiavel occupe une place cruciale dans le patrimoine culturel du M.F.E. italien ; il dit « qu'en effet il n'y a point d'entreprise plus difficile à conduire, plus incertaine quant au succès, et plus dangereuse que celle d'introduire de nouvelles institutions. Celui qui s'y engage a pour ennemis tous ceux qui profitaient des institutions anciennnes, et il ne trouve que de tièdes défenseurs dans ceux pour qui les nouvelles seraient utiles. Cette tiédeur, au reste, leur vient de deux causes : la première est la peur qu'ils ont de leurs adversaires, lesquels ont en leur faveur les lois existantes ; la seconde est l'incrédulité commune à tous les hommes, qui ne veulent croire à la bonté des choses nouvelles que lorsqu'ils en ont été bien convaincus par l'expérience. »

VIII

Telle est bien notre situation. Nous devons savoir que nous ne pouvons rien attendre de l'ordre existant, c'est-à-dire de l'ordre national : ni du pouvoir politique, ni du pouvoir économique, ni des moyens d'information, ni de la culture officielle. Cela signifie que la condition essentielle de notre survie en tant que fédéralistes (car nous pourrions très bien survivre comme agence de publicité de la politique européenne des gouvernements) réside dans notre capacité à bâtir par nous-mêmes les bases de notre influence, créer nos canaux d'information, autofinancer notre organisation et surtout élaborer par nous-mêmes notre propre culture. C'est en un mot l'exigence première de l'autonomie politique, organisationnelle, financière et culturelle. C'est là le critère fondamental qui a présidé aux choix de base dont découle la spécificité de la nature et de la structure du M.F.E.

Il est important, en premier lieu, de mentionner comment s'est manifesté le choix de l'autonomie en ce qui concerne les rapports avec les partis, les critères de sélection et de formation des militants et enfin le financement.

a) L'autonomie politique se manifeste dans le refus du noyau de militants qui assure la direction et la gestion du M.F.E. de s'identifier

avec quelque parti national que ce soit. Nous ne sommes que nous-mêmes : ni de droite ni de gauche, ni démocrates ni socialistes, car toutes ces distinctions tiennent de l'ordre que nous voulons dépasser. Il faut toutefois remarquer que cette position d'indépendance (du reste compatible avec toute alliance tactique éventuelle) nous a permis d'instaurer et de maintenir d'excellents rapports de collaboration avec tous les partis démocratiques.

b) L'exigence d'éviter les conditionnements qu'imposerait au Mouvement un appareil administratif pesant et coûteux, qui dépendrait pour sa survie de financements extérieurs, conditionne la sélection et la formation des militants. Pour cette raison, les militants sont tous des militants à mi-temps, avec un travail leur permettant d'assurer leur indépendance financière tout en leur laissant assez de temps libre pour s'occuper de l'activité fédéraliste. Ainsi notre organisation ne coûte-t-elle pratiquement rien et nous sommes totalement à l'abri de toute tentative de pression ou de chantage de la part de toute force politique ou économique.

c) L'autonomie financière se manifeste par l'institution spécifique de l'autofinancement. Chaque jeune recruté dans le Mouvement sait que le fédéralisme ne lui rapportera jamais rien en termes d'argent, mais que, bien au contraire, être un militant coûte cher. C'est là la base financière de notre indépendance. Rien ne nous interdit, bien sûr, de recevoir à l'occasion des dons et des financements extérieurs, mais ils sont utilisés surtout pour financer des actions spécifiques, tandis que la structure permanente du Mouvement repose sur nos « ressources propres », ce qui nous permet, encore une fois, d'être à l'abri de toute influence.

IX

Mais, avant tout, c'est l'autonomie culturelle qui fonde l'autonomie politique, organisationnelle et financière du Mouvement. Car la seule motivation, à défaut de pouvoir et d'argent, qui puisse pousser un militant à persévérer, quelquefois durant des décennies, dans un engagement pénible et difficile, c'est la conscience de notre rôle historique irremplaçable, celle d'être ceux qui tracent une voie nouvelle, qui perçoivent les premiers, dans leur vraie signification, les ferments et les aspirations éparses de la société civile de notre temps, alors que les autres ne les voient pas encore ou seulement avec une optique faussée. Il s'agit d'une prise de conscience éminemment culturelle. C'est pourquoi nous estimons que, même pour ce qui est de la manière de vivre la politique de chaque militant en particulier, la politique et la culture sont deux aspects indissociables de notre engagement. Cela signifie – et il est bon de le rappeler encore une fois – que ce

sont les fédéralistes qui doivent élaborer eux-mêmes leur propre culture. C'est pour cette raison que chaque section du M.F.E. en Italie s'efforce d'être en même temps un centre d'agitation politique et un cercle d'élaboration culturelle, dans lequel les conférences, les cours de formation, etc., sont l'œuvre des militants eux-mêmes. Il ne pourrait d'ailleurs en être autrement, car la culture fédéraliste est en train de naître et personne, hormis les fédéralistes, ne serait en mesure de l'élaborer. Et certainement pas les universitaires ni les autres représentants de la culture officielle, qui sont les représentants de l'ordre ancien et qui, en tant que tels, ne peuvent avoir d'autre fonction que de soutenir l'ordre établi.

X

Cette définition du militant, en même temps homme d'action et de culture, est l'idéal dont s'est inspiré le Mouvement fédéraliste en Italie tout au long de son histoire. Bien sûr, comme toujours, la réalité est restée, sous bien des aspects, en-deçà de l'idéal. Mais les modèles comptent dans la vie d'un mouvement qui se veut révolutionnaire (même si ce mot, dans le cas du M.F.E., doit être soigneusement vidé de toute connotation violente). Je reste convaincu que l'influence que le M.F.E. exerce en Italie est fondée sur l'attention qu'il a toujours portée à la sélection et à la formation des hommes. Je voudrais conclure avec une autre citation de Machiavel. Dans ses *Discours*, il se pose la question de savoir s'il est vrai que l'argent soit le « nerf de la guerre ». Et il répond que « ce n'est pas l'or, ce sont les bons soldats qui sont le nerf de la guerre. L'or ne fait pas trouver de bonnes troupes, mais les bonnes troupes font trouver de l'or ». Dans la lutte actuelle pour la paix, enfin, on ne trouvera de bons soldats que si l'on est capable d'élaborer une culture qui ouvre une vision nouvelle de l'avenir de l'humanité.

Francesco Rossolillo

Le fédéralisme dans l'histoire de la pensée

ALBERT EINSTEIN

Le fédéralisme a déjà une longue histoire et une riche tradition culturelle. Mais cette tradition est largement méconnue car elle ne s'insère pas dans le cadre conceptuel de la culture dominante, basée sur l'acceptation inconsciente de la souveraineté nationale, et donc de la guerre, comme des traits auxquels la réalité historique ne peut échapper. C'est pourquoi quelques auteurs fédéralistes ont été complètement oubliés, tandis que d'autres ne sont connus que pour la part de leurs travaux qui n'a rien à voir avec le fédéralisme.

Cette rubrique du Fédéraliste *entend réaffirmer la valeur de cette tradition, en soumettant à l'attention de ses lecteurs de courtes sélections de travaux d'auteurs fédéralistes oubliés ou de travaux à caractère fédéraliste de personnalités bien connues du monde culturel du passé tombés dans l'oubli.*

Nous commencerons avec l'un des plus récents et l'un des plus importants : Albert Einstein.

Einstein fut un combattant infatigable de la paix. Il eut toujours clairement conscience que la paix et la souveraineté nationale sont deux notions antinomiques et qu'une lutte pour la paix ne peut réussir sans un changement culturel radical. Il écrivait le 23 mai 1946, dans un télégramme envoyé à plusieurs centaines d'Américains éminents, faisant appel à des contributions pour le compte de l'Emergency Committee of Atomic Scientist : « Le pouvoir débridé de l'atome a tout modifié sauf nos modes de pensée, et c'est pourquoi nous dérivons vers une catastrophe sans précédent. »

Le monde n'a pas tenu compte de cet avertissement. Ses paroles sont demeurées ignorées tant des hommes politiques que des intellectuels et de la majorité de la population.

Nous devons à O. Nathan et H. Norden d'avoir patiemment réuni et présenté un ensemble des écrits d'Einstein, portant témoignage de son activité au service de la paix[1]*. Dans son introduction, après avoir rappelé l'engagement permanent du grand savant pour la paix, Otto Nathan écrit :*

« Einstein était internationaliste de nature ; il détestait, à l'extrême, le nationalisme et le chauvinisme, et rendait leurs excès responsables de beaucoup de malheurs de par le monde. Il déplorait l'existence des frontières politiques et leur impact insidieux et diviseur sur l'humanité. En tant que scientifique, il était partie prenante d'un travail qui, plus que tout autre, est nécessairement international en dépit des nombreux efforts (qu'il critiquait avec véhémence) en faveur du secret scientifique au cours des deux dernières décennies. Lorsqu'en 1914 il se fit l'avocat de l'Europe unie, lorsqu'il accueillit avec plaisir la création en 1919 de la Société des Nations et en 1945 celle des Nations unies, Einstein espérait en l'intensification des relations culturelles et scientifiques entre les différents pays du monde. Mais sa croyance dans le caractère souhaitable d'une organisation du monde était plus encore inspirée d'une autre considération : Einstein avait depuis longtemps compris que le maintien de la paix internationale exigeait l'abandon partiel de la souveraineté nationale en faveur d'une organisation internationale dotée des institutions administratives et judiciaires nécessaires au règlement pacifique des conflits internationaux et seule habilitée à maintenir une force militaire ; il espérait que le Pacte de la Société des Nations et, plus tard, la Charte des Nations unies seraient, à temps, modifiés de telle manière qu'une organisation capable de maintenir la paix du monde voie le jour. L'insistance d'Einstein sur le besoin d'une organisation mondiale appropriée a gagné en actualité avec l'accroissement du pouvoir de destruction des armes modernes. La fabrication de la bombe atomique et son utilisation en 1945 sur les villes japonaises rendit Einstein moins tolérant que jamais à l'égard des actions entreprises en faveur de la paix. Il n'avait jamais cru que le désarmement par petits pas fût une politique efficace contre la guerre, une politique susceptible de jamais mener au désarmement total et à la paix ; il avait la certitude qu'une nation ne peut s'armer et désarmer en même temps. Il en

1 O. NATHAN, H. NORDEN, *Einstein on Peace*, Avenel Books, New York, 1981.

fut encore plus convaincu, après 1945, lorsque la possibilité de la guerre nucléaire menaça de destruction la race humaine. C'est durant ces années d'après-guerre qu'il devint un membre actif des mouvements pour un gouvernement mondial. Il ne concevait pas le gouvernement mondial comme une institution supplantant les fonctions principales des gouvernements nationaux existants ; il pensait plutôt à une organisation ayant une autorité limitée aux seules questions directement liées au maintien de la paix : toute atteinte au pouvoir souverain des nations membres serait limitée par les engagements de l'organisation internationale au service de la sécurité internationale. Einstein aurait été le dernier à plaider la mise en place d'un énorme centre de pouvoir dépassant les besoins spécifiques et immédiats. Il était en faveur de l'établissement d'un organisme supranational centralisé pour le seul objet de garantir la sécurité internationale ; pour le reste il était un avocat énergique de la décentralisation[2] »

Dans le but d'offrir à nos lecteurs une approche de la pensée d'Einstein, nous avons choisi quelques pages particulièrement importantes, qui mettent en lumière les thèmes des causes de la guerre, de la paix en tant qu'organisation et du chemin qui y mène.

* * *

Les causes des guerres et les moyens d'y remédier

Potsdam, le 30 juillet 1932

Monsieur et Cher Ami,

Je suis heureux qu'en m'invitant à un libre échange de vues avec une personne de mon choix sur un sujet désigné à mon gré, la Société des Nations et son Institut international de Coopération intellectuelle à Paris m'aient, en quelque sorte, donné l'occasion précieuse de m'entretenir avec vous d'une question qui, en l'état présent des choses, m'apparaît comme la plus importante dans l'ordre de la civilisation : Existe-t-il un moyen d'affranchir les hommes de la menace de la guerre ?

D'une façon assez générale, on s'entend aujourd'hui à reconnaître que les progrès de la technique ont rendu pareille question proprement vitale pour l'humanité civilisée, et cependant les ardents efforts consacrés à la solution de ce problème ont jusqu'ici échoué dans d'effrayantes proportions.

---

2 *Ibid*, pages IX-X.

Je crois que, parmi ceux aussi que ce problème occupe pratiquement et professionnellement, le désir se manifeste, issu d'un certain sentiment d'impuissance, de solliciter sur ce point l'avis de personnes que le commerce habituel des sciences a placées à une heureuse distance à l'égard de tous les problèmes de la vie. En ce qui me concerne, la direction habituelle de ma pensée n'est pas de celles qui ouvrent des aperçus dans les profondeurs de la volonté et du sentiment humains, et c'est pourquoi, dans l'échange de vues que j'amorce ici, je ne puis guère songer à faire beaucoup plus qu'essayer de poser le problème et, tout en laissant par avance de côté les tentatives de solution plus ou moins extérieures, vous donner l'occasion d'éclairer la question sous l'angle de votre profonde connaissance de la vie instinctive de l'homme. Je suis convaincu que vous serez à même d'indiquer des moyens éducatifs qui, par une voie, dans une certaine mesure étrangère à la politique, seraient de nature à écarter des obstacles psychologiques, que le profane en la matière peut bien soupçonner, mais dont il n'est pas capable de jauger les correspondances et les variations.

Pour moi qui suis un être affranchi de préjugés nationaux, la face extérieure du problème – en l'espèce, l'élément d'organisation – m'apparaît simple : les États créent une autorité législative et judiciaire pour l'apaisement de tous les conflits pouvant surgir entre eux. Ils prennent l'engagement de se soumettre aux lois élaborées par l'autorité législative, de faire appel au tribunal dans tous les cas litigieux, de se plier sans réserve à ses décisions et d'exécuter, pour en assurer l'application, toutes les mesures que le tribunal estime nécessaires. Je touche là à la première difficulté : Un tribunal est une institution humaine qui pourra se montrer, dans ses décisions, d'autant plus accessible aux sollicitations extra-juridiques qu'elle disposera de moins de force pour la mise en vigueur de ses verdicts. Il est un fait avec lequel il faut compter : droit et force sont inséparablement liés, et les verdicts d'un organe juridique se rapprochent de l'idéal de justice de la communauté, au nom et dans l'intérêt de laquelle le droit est prononcé, dans la mesure même où cette communauté peut réunir les forces nécessaires pour faire respecter son idéal de justice. Mais nous sommes actuellement fort loin de détenir une organisation supra-étatiste qui soit capable de conférer à son tribunal une autorité inattaquable et de garantir la soumission absolue à l'exécution de ses sentences. Et voici le premier principe qui s'impose à mon attention : La voie qui mène à la sécurité internationale impose aux États l'abandon sans condition d'une partie de leur liberté d'action, en d'autres termes, de leur souveraineté, et il est hors de doute qu'on ne saurait trouver d'autre chemin vers cette sécurité.

Un simple coup d'œil sur l'insuccès des efforts, certainement sincères, déployés au cours des dix dernières années permet à chacun de se rendre compte que de puissantes forces psychologiques sont à l'œuvre, qui paralysent ces efforts. Certaines d'entre elles sont aisément perceptibles. L'appétit de pouvoir que manifeste la classe régnante d'un État contrecarre une limitation de ses droits de souveraineté. Cet « appétit politique de puissance » trouve souvent un aliment dans les prétentions d'une autre catégorie dont l'effort économique se manifeste de façon toute matérielle. Je songe particulièrement ici à ce groupe que l'on trouve au sein de chaque peuple et qui, peu nombreux mais décidé, peu soucieux des expériences et des facteurs sociaux, se compose d'individus pour qui la guerre, la fabrication et le trafic d'armes ne représentent rien d'autre qu'une occasion de retirer des avantages particuliers, d'élargir le champ de leur pouvoir personnel.

Cette simple constatation n'est toutefois qu'un premier pas dans la connaissance des conjonctures. Une question se pose aussitôt : Comment se fait-il que cette minorité-là puisse asservir à ses appétits la grande masse du peuple qui ne retire d'une guerre que souffrance et appauvrissement ? (Quand je parle de la masse du peuple, je n'ai pas dessein d'en exclure ceux qui, soldats de tout rang, on fait de la guerre une profession, avec la conviction de s'employer à défendre les biens les plus précieux de leur peuple et dans la pensée que la meilleure défense est parfois l'attaque.) Voici quelle est à mon avis la première réponse qui s'impose : Cette minorité des dirigeants de l'heure a dans la main tout d'abord l'école, la presse et presque toujours les organisations religieuses. C'est par ces moyens qu'elle domine et dirige les sentiments de la grande masse dont elle fait son instrument aveugle.

Mais cette réponse n'explique pas encore l'enchaînement des facteurs en présence car une autre question se pose : Comment est-il possible que la masse, par les moyens que nous avons indiqués, se laisse enflammer jusqu'à la folie et au sacrifice ? Je ne vois pas d'autre réponse que celle-ci : L'homme a en lui un besoin de haine et de destruction. En temps ordinaire, cette disposition existe à l'état latent et ne se manifeste qu'en période anormale ; mais elle peut être éveillée avec une certaine facilité et dégénérer en psychose collective. C'est là, semble-t-il, que réside le problème essentiel et le plus secret de cet ensemble de facteurs. Là est le point sur lequel, seul, le grand connaisseur des instincts humains peut apporter la lumière.

Nous en arrivons ainsi à une dernière question : Existe-t-il une possibilité de diriger le développement psychique de l'homme de manière à le rendre mieux armé contre les psychoses de haine et de destruction ? Et loin de moi la pensée de ne songer ici qu'aux êtres dits incultes. J'ai pu éprouver moi-même que c'est bien plutôt la soi-disant

« intelligence » qui se trouve être la proie la plus facile des funestes suggestions collectives, car elle n'a pas coutume de puiser aux sources de l'expérience vécue, et que c'est au contraire par le truchement du papier imprimé qu'elle se laisse le plus aisément et le plus complètement saisir.

Et, pour terminer, ceci encore : je n'ai parlé jusqu'ici que de la guerre entre États, en d'autres termes, des conflits dits internationaux. Je n'ignore pas que l'agressivité humaine se manifeste également sous d'autres formes et dans d'autres conditions (par exemple la guerre civile – autrefois causée par des mobiles religieux, aujourd'hui par des mobiles sociaux –, la persécution des minorités nationales). Mais c'est à dessein que j'ai mis en avant la forme de conflit la plus effrénée qui se manifeste au sein des communautés humaines, car c'est en partant de cette forme-là qu'on décèlera le plus facilement les moyens d'éviter les conflits armés.

Je sais que dans vos ouvrages vous avez répondu, soit directement soit indirectement, à toutes les questions touchant au problème qui nous intéresse et nous presse. Mais il y aurait grand profit à vous voir développer le problème de la pacification du monde sous le jour de vos nouvelles investigations, car un tel exposé peut être la source de fructueux efforts.

Très cordialement à vous,

A. Einstein [3]

---

[3] Correspondance Einstein-Sigmund Freud. Institut international de coopération intellectuelle, Paris, 1933, p. 11 à 21. Dans sa longue réponse datée de septembre 1932, Freud est quelque peu ambigu : à certains endroits il fait remonter les causes de la guerre au conflit d'intérêts entre les groupes qui sont constamment résolus par la violence en raison du manque d'une « cour de justice suprême » disposant de pouvoirs exécutifs suffisants et à d'autres endroits il les fait remonter à l'émergence de l'instinct de mort qui devient une impulsion à détruire quand il dirige son action vers l'extérieur contre des objets externes.

L'organisation de la paix

La première bombe atomique a fait plus que de détruire la ville d'Hiroshima. Elle a fait également exploser nos idées politiques traditionnelles et démodées.

Quelques jours avant que la force de la nature ne soit essayée pour la première fois de l'histoire, la Charte de San Francisco fut ratifiée à Washington. Le rêve d'une Société des Nations était accepté par le Sénat au bout de vingt-six ans.

Combien de temps durera la « Charte » des Nations unies. Avec un peu de chance une génération ? un siècle ? Il n'y a personne qui ne souhaite au moins cette chance pour la Charte, pour lui-même, pour son travail et pour les enfants de ses enfants. Mais suffit-il d'avoir la paix grâce à la chance ? La paix par la loi, c'est ce que les peuples du monde, en commençant par nous-mêmes, peuvent avoir s'ils le veulent. Et c'est maintenant le moment de l'avoir.

Chacun sait que la Charte n'est qu'un commencement. Elle ne garantit pas la paix. Cependant les paroles d'espoir passionnées de Dumbarton Oaks et de San Francisco ont suscité un très réel danger : que des milliers d'Américains se rassurent et qu'ils croient que la ratification a mis en place un mécanisme pour prévenir une autre guerre.

Nous pensons qu'il est de notre devoir d'avertir le peuple américain qu'il n'en est rien. La Charte est une illusion tragique à moins que nous ne soyons prêts à prendre des décisions ultérieures pour organiser la paix. Rentrant de San Francisco, le président Truman a dit à Kansas City : « Il sera aussi facile pour les nations de trouver leur place dans une république du monde que pour vous de vivre dans la république des États-Unis. A l'heure actuelle, quand le Colorado et le Kansas ont un différend à propos de l'eau du fleuve Arkansas ils ne mobilisent pas la garde nationale pour se faire la guerre. Ils déposent une plainte auprès de la Cour suprême des États-Unis et s'en tiennent à sa décision. Il n'y a pas une raison au monde pour que nous ne puissions faire cela sur le plan international. »

Ces paroles étaient des paroles historiques qui montraient le chemin vers un avenir bien au-delà de San Francisco.

Pendant des milliers d'années, les hommes ont appris que partout où il y a un gouvernement, par la loi il peut y avoir la paix mais que là où il n'y a ni loi ni gouvernement les conflits humains ont été inévitables. La Charte de San Francisco en maintenant les souverainetés absolues d'États-nations rivaux, en empêchant ainsi la création d'une loi supérieure dans les relations mondiales, ressemble aux Articles de la Confédération des treize républiques américaines du début. Nous savons que cette confédération ne marchait pas. Aucun système de ligue

essayé au cours de l'histoire humaine n'a pu empêcher les conflits entre ses membres. Nous devons viser à une constitution fédérale du monde, un ordre légal du monde efficace, si nous espérons empêcher une guerre atomique.

Il se trouve qu'à ce moment angoissant de notre histoire un petit livre vient d'être publié, un livre très important, qui exprime clairement et simplement ce que tant d'entre nous pensent. Ce livre c'est l'*Anatomie de la Paix** d'Emery Reves. Nous demandons instamment aux Américains, hommes et femmes, de lire ce livre, de réfléchir sur ses conclusions, de le discuter avec les voisins et les amis en privé et en public. Il y a quelques semaines ces idées semblaient importantes et peut-être réalisables dans l'avenir. Dans la réalité nouvelle de la guerre atomique, elles sont d'une nécessité urgente, immédiate, à moins que la civilisation n'ait décidé de se suicider.

Dans son dernier discours, que la mort ne lui laissa pas le temps de prononcer, Franklin Roosevelt écrivait des paroles qui étaient son testament politique : « Nous nous trouvons en face de ce fait essentiel, que si la civilisation doit survivre nous devons cultiver la science des relations humaines – la capacité des peuples de toute sorte de vivre ensemble et de travailler ensemble, en paix, dans un même monde. » Nous avons appris et payé un prix terrible pour apprendre que vivre et travailler ensemble ne peut se faire que d'une seule façon, grâce à la loi. Il n'y a pas d'idée plus claire et plus simple au monde aujourd'hui. A moins qu'elle ne règne, et à moins que par des efforts communs nous ne soyons capables d'aboutir à de nouvelles façons de penser, l'humanité est condamnée[4].

* * *

[...] Il n'y a aucun doute que la loi universelle ne soit destinée à être établie sans tarder, que ce soit par coercition ou par accord pacifique. Il n'y a pas d'autre moyen efficace contre les méthodes modernes de destruction massive. Si l'homme fait un mauvais usage de la science et des moyens techniques au service d'une passion égoïste, notre civilisation est condamnée à mort. L'État-nation n'est plus capable de protéger convenablement ses citoyens ; accroître la puissance militaire d'une nation n'assure plus sa sécurité.

La situation actuelle d'anarchie internationale, qui force l'humanité à vivre sous la menace constante d'anéantissement brutal, a conduit

* The Anatomy of Peace.

4 Lettre au rédacteur du *New York Times* le 10 octobre 1945. O. NATHAN, H. NORDEN, *Einstein on Peace*, Avenel Books, New York, 1981, p. 340, 341.

à une dangereuse course aux armements atomiques. Le Comité d'urgence des Savants atomistes est conscient de sa responsabilité pour informer les citoyens de ce pays et de tout autre pays, que les nations ne peuvent plus penser en termes de puissance militaire ou de supériorité technique. Ce qu'un groupe d'hommes a découvert, d'autres groupes d'hommes qui poursuivent la connaissance avec patience et intelligence le trouveront aussi. Il n'y a pas de secrets scientifiques. Et il ne peut pas y avoir non plus de défense efficace contre une agression sur une base purement nationale.

La libération de l'énergie atomique a créé un monde nouveau dans lequel les anciens modes de pensée qui comprennent les vieilles conventions diplomatiques et la politique de l'équilibre des forces sont devenus tout à fait absurdes. L'humanité doit renoncer à la guerre dans l'ère atomique. Ce qui est en cause, c'est la vie ou la mort de l'humanité.

La seule force militaire qui puisse apporter la sécurité au monde c'est une force de police supra-nationale fondée sur la loi mondiale. C'est dans cette direction que nous devons diriger nos énergies [5].

La route de la paix

Nous sommes pris dans une situation dans laquelle chaque citoyen de chaque pays, ses enfants et le travail de toute sa vie sont menacés par l'insécurité terrible qui règne dans notre monde aujourd'hui. Le progrès du développement technologique n'a pas accru la stabilité et le bien-être de l'humanité. A cause de notre incapacité à résoudre le problème de l'organisation internationale, ce progrès a en réalité contribué aux dangers qui menacent la paix et l'existence même de l'humanité.

Les délégués de cinquante-cinq gouvernements réunis dans la seconde assemblée générale des Nations unies, se rendraient compte sans aucun doute du fait que dans les deux dernières années – depuis la victoire sur les puissances de l'Axe – aucun progrès appréciable n'a été réalisé en direction de la prévention de la guerre ou des accords dans des champs spécifiques tels que le contrôle de l'énergie atomique et la coopération économique dans la reconstruction des zones dévastées par la guerre.

On ne peut pas reprocher ces échecs aux Nations unies. Aucune organisation internationale ne peut être plus puissante que les pouvoirs constitutionnels qui lui ont été donnés, ou que ses composantes ne veulent être. En fait les Nations unies sont une institution extrêmement importante et utile pourvu que les peuples et les gouvernements du monde réalisent que c'est simplement un système de transition vers le but final, qui est l'établissement d'une autorité supra-nationale investie de pouvoirs législatifs et exécutifs suffisants pour maintenir la paix. L'impasse actuelle réside dans le fait qu'il n'y a pas d'autorité supra-nationale suffisante et en qui on puisse avoir confiance. Et c'est ainsi que les chefs responsables de tous les gouvernements sont obligés d'agir en postulant une guerre éventuelle ; chaque décision motivée par cette prévision contribue à la peur et à la méfiance générales et précipite la catastrophe finale. Aussi puissants que soient les armements nationaux, ils ne créent la sécurité militaire pour aucune nation, ils ne garantissent pas non plus le maintien de la paix.

[5] *Ibid.*, p. 407 : Message pour la réunion d'un groupe non identifié (mai 1947).

Il ne pourra jamais y avoir accord total sur le contrôle international et l'administration de l'énergie atomique, ou sur le désarmement général tant qu'il n'y aura pas de modification du concept traditionnel de souveraineté nationale. Car, tant que l'énergie et les armements atomiques seront considérés comme une partie vitale de la sécurité nationale, aucune nation ne fera plus que d'accorder une attention formelle aux traités internationaux. La sécurité est indivisible. Elle ne peut être atteinte que lorsque les garanties nécessaires de la loi et d'application de la loi existent partout, si bien que la sécurité militaire n'est plus le problème d'un État seul. Il n'y a pas de compromis possible entre la préparation à la guerre d'une part et la préparation d'une société mondiale fondée sur la loi et l'ordre d'autre part.

Chaque citoyen doit se décider. S'il accepte le postulat de la guerre, il doit se faire à l'idée du maintien de troupes dans des zones stratégiques comme l'Autriche et la Corée, à l'envoi de troupes en Grèce et en Bulgarie, à l'accumulation de stocks d'uranium par tous les moyens ; au service militaire universel et à la limitation progressive des libertés civiles. Par dessus tout il devra supporter les conséquences du secret militaire, qui est l'un des pires fléaux de notre temps et l'un des plus grands obstacles au progrès culturel.

Si, d'autre part, chaque citoyen réalisait que la seule garantie pour la sécurité et la paix dans cet âge atomique est le développement constant d'un gouvernement supra-national, alors il ferait tout en son pouvoir pour renforcer les Nations unies. Il me semble que chaque citoyen raisonnable et responsable de par le monde sait de quel côté va son choix.

Cependant, le monde en général se trouve pris dans un cercle vicieux puisque les puissances qui constituent les Nations unies semblent être incapables de se décider sur ce point. Le bloc occidental et

le bloc de l'Est tentent chacun frénétiquement de renforcer leur position de puissance respective. Le service militaire universel, des troupes russes en Europe de l'Est, le contrôle des États-Unis sur les îles du Pacifique, et même le durcissement des politiques coloniales des Pays-Bas, de la Grande-Bretagne et de la France, le secret atomique et militaire, tout cela fait partie des vieilles luttes familières pour se mettre en position de force.

L'heure est venue pour les Nations unies de renforcer leur autorité morale en prenant des décisions hardies. Premièrement, l'autorité de l'assemblée générale doit être accrue de sorte que le Conseil de sécurité comme tous les autres organes des Nations unies lui soient subordonnés. Tant qu'il y aura un conflit d'autorité entre l'Assemblée et le Conseil de sécurité, l'efficacité de l'institution tout entière restera nécessairement partielle et imparfaite.

Deuxièmement la méthode de représentation aux Nations unies devrait être considérablement modifiée. La méthode actuelle de sélection par nomination gouvernementale ne laisse pas assez de liberté réelle au titulaire. De plus, la sélection par les gouvernements ne peut pas donner aux peuples du monde le sentiment d'être impartialement et proportionnellement représentés. L'autorité morale des Nations unies serait considérablement mise en valeur si les délégués étaient élus directement par le peuple. S'ils étaient responsables devant un électorat ils auraient beaucoup plus de liberté pour suivre leur conscience. Ainsi, nous pourrions espérer avoir plus d'hommes d'État et moins de diplomates.

Troisièmement, l'Assemblée générale devrait siéger pendant toute la période critique de transition. En restant constamment au travail l'Assemblée pourrait remplir deux tâches majeures : premièrement elle pourrait prendre l'initiative en vue de l'établissement d'un ordre supra-national, deuxièmement, elle pourrait prendre des mesures rapides et efficaces dans toutes ces zones de danger (comme il en existe une à l'heure actuelle sur la frontière grecque) où la paix est menacée.

L'Assemblée, en vue de ces hautes tâches, ne devrait pas déléguer ses pouvoits au Conseil de sécurité, surtout pendant que cet organe est paralysé par les inconvénients du droit de veto. Étant le seul corps compétent pour prendre l'initiative avec hardiesse et résolution, les Nations unies devraient agir avec la plus grande rapidité pour créer les conditions nécessaires à la sécurité internationale en jetant les bases d'un véritable gouvernement mondial.

Bien sûr, il y aura de l'opposition. Cependant il n'est pas du tout certain que l'U.R.S.S. – qui est souvent présentée comme le principal antagoniste à l'idée du gouvernement mondial – maintiendrait son opposition si une offre équitable était faite pour fournir une sécurité

réelle. Et même en supposant que la Russie soit à l'heure actuelle opposée à l'idée de gouvernement mondial, une fois qu'elle se convaincrait que le gouvernement mondial est néanmoins en train de se faire, toute son attitude pourrait changer. Elle pourrait alors seulement insister sur les garanties nécessaires d'égalité devant la loi de façon à éviter de se trouver perpétuellement en minorité comme dans le Conseil de sécurité actuel.

Néanmoins, nous devons envisager le cas où, en dépit de tous les efforts, la Russie et ses alliés continueraient d'estimer nécessaire de rester en dehors d'un tel gouvernement mondial. Dans ce cas – et seulement après que tous les efforts aient été faits avec une totale sincérité pour obtenir la coopération de la Russie et de ses alliés – les autres pays devraient continuer seuls. Il est d'une importance capitale que ce gouvernement mondial partiel soit très fort, comprenant au moins les deux tiers des zones économiques et industrielles majeures du monde. Une telle force, en elle-même, rendrait possible à ce gouvernement mondial partiel l'abandon du secret militaire et de toutes les autres pratiques nées de l'insécurité.

Un gouvernement mondial partiel de cette espèce devrait rendre clair dès le début le fait que ses portes restent grandes ouvertes à tout non-membre – particulièrement la Russie – pour une participation sur la base d'une complète égalité. A mon avis le gouverment mondial partiel devrait accepter la présence d'observateurs de tous les gouvernement non-membres à toutes ses réunions et à ses conventions constitutionnelles.

De façon à atteindre le but final – qui est un seul monde et non pas deux mondes hostiles – un tel gouvernement partiel ne doit jamais agir comme une alliance contre le reste du monde. Le seul pas véritable vers un gouvernement mondial c'est le gouvernement mondial lui-même.

Dans un gouvernement mondial les différences idéologiques entre les différentes composantes n'ont pas de conséquence grave. Je suis convaincu que les difficultés actuelles entre les États-Unis et l'U.R.S.S. ne sont pas dues fondamentalement à des différences idéologiques. Bien entendu, ces différences idéologiques sont un élément qui contribue à une tension qui est déjà sérieuse. Mais je suis convaincu que même si les États-Unis et la Russie étaient tous les deux des pays capitalistes – ou communistes, ou monarchistes, si l'on veut – leurs rivalités, leurs intérêts divergents et leurs jalousies aboutiraient à des tensions similaires à celles qui existent entre les deux pays aujourd'hui.

Les Nations unies maintenant, et le gouvernement mondial par la suite doivent servir à un but unique : la garantie de la sécurité, de la tranquillité et le bien-être de l'humanité tout entière[6].

* * *

Par des expériences pénibles, nous avons appris que la pensée rationnelle ne suffit pas pour résoudre les problèmes de notre vie sociale. La recherche pénétrante et l'immense labeur scientifique ont souvent eu des conséquences tragiques pour l'humanité. Si, d'une part, ils ont, par des inventions, délivré l'homme du travail physique épuisant et lui ont procuré une vie plus aisée et plus riche, ils ont, d'autre part, introduit une grande inquiétude dans sa vie en le rendant esclave de la technique, et – ce qui est tout à fait catastrophique – créé des moyens pour la destruction en masse.

C'est là une tragédie vraiment poignante !

Mais, peut-être plus tragique encore, est le fait suivant : tandis que l'humanité a produit beaucoup de savants dont les succès dans le domaine de la science et de la technologie ont été extraordinaires, nous avons été, pendant longtemps, incapables de trouver des solutions adéquates aux nombreux conflits politiques et aux tensions économiques. Ces conflits se manifestent entre les individus et entre les nations, et, sans doute, l'antagonisme des intérêts économiques qui se manifeste entre ceux-ci et entre celles-là est-il pour une grande part responsable de la condition dangereuse et menaçante existant aujourd'hui dans le monde.

L'homme n'a pas réussi à créer des formes d'organisation politique et économique pouvant garantir la coexistence pratique des nations dans le monde. Il n'a pas réussi à créer un système qui éliminerait la possibilité de la guerre et bannirait pour toujours les instruments meurtriers de la destruction massive.

Nous, hommes de science, dont la destinée tragique a été d'aider à créer des procédés d'anéantissement plus affreux et plus efficaces, nous devons considérer comme notre devoir solennel et suprême de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour empêcher que ces armes soient employées à atteindre le but inhumain pour lequel elles ont été inventées. Quelle tâche pourrait être plus importante pour nous ? Quel but social pourrait être plus près de nos cœurs ? C'est pour cela

[6] *Ibid.*, p. 440-443 : Lettre ouverte à l'Assemblée générale des Nations unies (octobre 1947).

que nous devons construire des ponts spirituels et scientifiques reliant entre elles les nations du monde. Nous devons vaincre les terribles obstacles des frontières nationales.

Dans les communautés plus restreintes, l'homme a fait un certain progrès pour annihiler les forces antisociales. Ceci est vrai, par exemple, à l'intérieur des cités, et, jusqu'à un certain point, ceci est encore vrai de la société à l'intérieur des États. Dans de telles communautés, la tradition et l'éducation ont exercé une influence modératrice et établi des relations tolérables parmi les gens vivant à l'intérieur de ces frontières. Mais, en ce qui concerne les relations entres les différents États, il règne encore une anarchie complète.

Je ne crois pas que nous ayons fait, dans ce domaine, un progrès véritable au cours de ces derniers millénaires. Trop souvent les conflits entre les nations sont tranchés par la force brutale, c'est-à-dire par la guerre. Le désir sans borne d'accroissement de puissance tend à se traduire en actions agressives toutes les fois qu'une possibilité matérielle se présente.

Pendant des siècles, cet état d'anarchie dans les affaires internationales a infligé à l'humanité des souffrances et des destructions indescriptibles. Maintes et maintes fois il a faussé le développement des hommes, dépravé leurs âmes, ruiné leur bien-être. A certains moments, il a dévasté – ou presque – des pays entiers.

Le désir des nations de se préparer constamment à la guerre a encore d'autres répercussions sur la vie des hommes. Le pouvoir que chaque État exerce sur ses citoyens s'est continuellement accru dans ces derniers siècles, non moins dans les pays où il s'est exercé avec sagesse que dans ceux où il a été exercé par la tyrannie brutale. La fonction de l'État, qui consiste à maintenir des relations pacifiques et normales entre les citoyens, est devenue de plus en plus compliquée et étendue à cause de la concentration et de la centralisation du mécanisme industriel moderne.

Pour protéger ses citoyens contre les attaques de l'extérieur, l'État moderne a besoin d'une institution militaire qui atteint des proportions considérables, formidables. De plus, l'État considère comme nécessaire d'éduquer ses citoyens en vue d'une guerre possible. Cette « éducation », non seulement corrompt l'âme et l'esprit des jeunes, mais, malheureusement, elle affecte aussi la mentalité des adultes. Aucun pays ne peut éviter cette corruption. Elle atteint même les citoyens des pays qui ne nourrissent pas des tendances agressives. L'État est devenu une moderne idole au pouvoir suggestif de laquelle peu d'hommes sont capables de se soustraire.

L'éducation pour la guerre est cependant une illusion. Le progrès technique de ces dernières années a créé une situation militaire com-

plètement nouvelle. Des armes horribles ont été inventées. Elles sont capables de détruire en quelques secondes d'énormes masses d'êtres humains et de dévaster des territoires d'une étendue immense. Puisque la science n'a pas encore trouvé des moyens de protection contre ces armes, l'État ne peut plus prendre des mesures appropriées pour assurer la sécurité de ses citoyens.

Comment alors serons-nous sauvés ?

L'humanité ne peut assurer une protection contre le danger d'une destruction inimaginable et d'un anéantissement aveugle que si une organisation supranationale a seule l'autorité de produire et de posséder ces armes. Il n'est pourtant pas croyable que les nations, dans les conditions actuelles, accordent une telle autorité à une organisation supranationale si cette dernière n'a pas le droit légal et le devoir de régler tous les conflits, qui, dans le passé, ont conduit à la guerre. Mais peut-être, par le raisonnement, pourrait-on faire admettre cependant ce « gouvernement mondial » possédant la haute autorité internationale nécessaire, et auquel obéirait l'ensemble des hommes et des États. Les fonctions des États individuels seraient alors concentrées sur leurs seules affaires intérieures. Dans leurs rapports avec les autres États, ils traiteraient seulement des questions et des problèmes qui ne comporteraient, en aucune façon, un danger pour la sécurité internationale.

Malheureusement, il n'y a pas d'indication que les gouvernements se rendent compte que la situation dans laquelle se trouve l'humanité rend impérieusement nécessaire l'adoption de mesures révolutionnaires.

Notre situation n'est en rien comparable au passé. Il est, par conséquent, impossible d'employer des méthodes et des mesures qui, dans les anciens temps, auraient pu être suffisantes. Nous devons révolutionner notre pensée, révolutionner nos actes, et avoir le courage de révolutionner les relations entre les nations du monde. Les clichés d'hier ne servent plus aujourd'hui, et seront, sans doute, surannés demain.

Faire comprendre cela aux hommes du monde entier est la fonction sociale la plus importante que les intellectuels aient jamais eue à assumer. Auront-ils le courage de passer par-dessus leurs attaches nationales afin d'amener les peuples du monde à changer, d'une manière tout à fait radicale, leurs traditions nationales profondément enracinées ?

Un effort extraordinaire est indispensable. Si l'on échoue maintenant, l'organisation supranationale sera construite plus tard, mais alors elle devra l'être sur les ruines d'une grande partie du monde actuel .

Espérons que l'abolition de l'anarchie internationale, qui existe actuellement, ne devra pas être obtenue au prix d'une catastrophe mondiale que nous nous infligerons nous-mêmes, et dont l'étendue ne peut être imaginée par personne. Le temps est terriblement court. C'est maintenant que nous devons agir [7].

* * *

Je vous remercie, madame Roosevelt, de me fournir l'occasion d'exprimer ma conviction sur cette question politique très importante.

La croyance qu'on peut obtenir la sécurité par l'armement national est, en présence de l'état actuel de la technique militaire, une illusion néfaste. Aux États-Unis, cette illusion fut encore particulièrement favorisée par une autre, qui reposait sur le fait que c'est dans ce pays qu'on est arrivé à fabriquer, pour la première fois, une bombe atomique. On penchait à croire qu'il serait possible pour l'avenir d'atteindre une supériorité militaire définitive. Par ce moyen, on croyait pouvoir intimider tout adversaire virtuel et, par là, assurer la sécurité pour nous et pour le reste de l'humanité, sécurité si ardemment désirée par tous. La maxime à laquelle nous nous sommes fiés dans ces cinq dernières années était la suivante : la sécurité par une puissante contrainte, quoi que celle-ci nous coûtât.

La conséquence de cette attitude mécaniste, technico-militaire et psychologique était inévitable. Toute action de politique extérieure est dominée par cet important point de vue : de quelle façon devons-nous agir pour être, en cas de guerre, aussi supérieurs que possible à l'adversaire ? Établissement de points d'appui militaires sur tous les points stratégiques importants de la terre qu'on puisse atteindre. Armement et affermissement économique d'alliés virtuels. A l'intérieur, concentration d'une puissance financière énorme entre les mains des militaires, militarisation de la jeunesse, surveillance exercée sur la loyauté des citoyens, et surtout des fonctionnaires, par une police qui devient de plus en plus puissante, intimidation des personnes qui pensent d'une manière indépendante en politique, influence exercée sur la mentalité de la population par la radio, la presse et l'école, bâillonnement de domaines étendus de la communication, déterminé par le secret militaire.

---

[7] Extraits d'un message adressé au Congrès des intellectuels pour la paix qui se tenait à Wroclaw en 1948. EINSTEIN : *Conceptions scientifiques, morales et sociales*. Traduction Solovine, Flammarion, 1952.

Autres conséquences : la course aux armements entre les États-Unis et la Russie primitivement considérée seulement comme un moyen préventif, prend un caractère hystérique. Des deux côtés, la fabrication des moyens de destruction en masse est poursuivie avec une hâte fiévreuse – derrière le mur du secret.

La bombe H apparaît à l'horizon comme un but qu'on pourra probablement atteindre. Son développement accéléré est proclamé solennellement par le président. S'il est couronné de succès, elle apporte l'intoxication radio-active de l'atmosphère et, par là, l'anéantissement de toute vie sur la terre, dans la sphère de ce qui est techniquement possible. L'effrayant de ce développement réside dans sa nécessité apparente. Chaque pas apparaît comme une conséquence inévitable du pas qui l'a précédé. A la fin se montre d'une manière de plus en plus nette l'anéantissement général.

Y a-t-il généralement un moyen possible de salut dans les circonstances présentes, créées par les hommes eux-mêmes ? Tout le monde, et surtout les personnes qui sont responsables du comportement des États-Unis et de l'U.R.S.S., doivent apprendre à reconnaître qu'ils ont, à la vérité, vaincu un ennemi extérieur, mais qu'ils n'étaient pas capables de se libérer de la mentalité créée par la guerre. On ne peut pas arriver à une véritable paix, si l'on règle sa façon d'agir sur la possibilité d'un conflit futur – surtout quand il devient de plus en plus clair qu'un tel conflit belliqueux signifierait l'anéantissement général. L'idée directrice de toute action politique devrait être celle-ci : que pouvons-nous faire pour amener les nations à vivre une vie en commun pacifique et satisfaisante dans la mesure du possible ? Le premier problème est la suppression de la peur et de la méfiance réciproques. Le renoncement solennel à l'emploi de la force les uns envers les autres (non seulement le renoncement à l'emploi de moyens de destruction en masse) est indubitablement nécessaire. Mais un tel renoncement ne peut être efficace que s'il est accompagné de l'établissement d'une autorité internationale judiciaire et exécutive, à laquelle est déférée la résolution des problèmes immédiatement liés à la sécurité des nations. La déclaration des nations de collaborer loyalement à la réalisation d'un tel « gouvernement mondial restreint », diminuerait déjà considérablement le danger de guerre [...][8].

---

8 ALBERT EINSTEIN. Contribution à un programme de télévision présenté par Mme ELEANOR ROOSEVELT, le 13 février 1950 (trad. fr. in Albert Einstein, *Comment je vois le monde*, Flammarion, Paris, 1958, p. 98-99 et 100).

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