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

XXVIIe ANNEE, NUMERO 3, DECEMBRE 1985

ISSN-0393-344X

LE FEDERALISTE

revue de politique

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

PUBLIE GRACE A LA FONDATION EUROPEENNE LUCIANO BOLIS

Directeur: Mario Albertini. Trois numéros par an. 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.

XXVIIe ANNEE, NUMERO 3, DECEMBRE 1985

SOMMAIRE

Premières réflexions sur le plan Gorbatchev ..... p. 153

John Pinder, *L'Union européenne : Étapes et Constitution* p. 161

NOTES

L'Europe et le Comecon : vers une Ostpolitik européenne ? (Guido Montani) ..... p. 174

Le traité d'union européenne et la légitimité des décisions démocratiques à la majorité (Sergio Pistone) ..... p. 179

Le rôle de l'Europe dans le financement international du développement (Dario Velo) ..... p. 183

LES PROBLÈMES DE LA PAIX

Les propositions de dénucléarisation : une voie vers la paix ? (Nicoletta Mosconi) ..... p. 193

L'ACTION FÉDÉRALISTE

Vers une union monétaire pré-fédérale en Europe (Alfonso Jozzo) ..... p. 198

LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

Emmanuel Kant ..... p. 206

Index du volume XXVII (1985) ..... p. 211

Premières réflexions sur le plan Gorbatchev

Le Secrétaire Général du P.C.U.S., Mickaël Gorbatchev, a présenté un plan de désarmement mondial ; nous en reproduisons en note les points essentiels pour permettre à nos lecteurs — qui ne l'ont peut-être pas lu, ou ne l'ont pas à l'esprit — de les prendre en examen.

Comme on l'a généralement observé, les positions contenues dans ce plan représentent un tournant très important dans la conduite de la politique étrangère soviétique. Pour en donner une image correcte, il convient de l'examiner sous l'angle du court, du moyen et du long terme. Le texte soviétique parle de trois phases, mais ce qu'il faut souligner, c'est qu'elles se différencient nettement pour tout ce qui touche à leurs modalités ou même leurs possibilités de réussite.

Avant d'évaluer chacune de ces phases, il convient de rapeler que la première et la seconde ne pourraient pratiquement pas être définies sans la troisième (abolition totale des armes nucléaires), et ce, pour plusieurs raisons.

La première est que, face au programme de Reagan d'atteindre l'abolition des armes nucléaires par le biais de la défense spatiale, il était inévitable que l'U.R.S.S. inclue dans son programme le même objectif, mais avec une formule alternative. La seconde raison réside dans le caractère apocalyptique des armements nucléaires et dans l'impossibilité qui en résulte de mobiliser l'opinion publique mondiale sur des objectifs initiaux de désarmement nucléaire partiel sans les présenter comme des pas vers le désarmememt total. D'une façon différente, la même exigence — du moins en ce qui concerne le passage de la première à la deuxième et à la troisième phase (et c'est là la dernière raison) — est valable pour les corps politiques et militaires des superpuissances qui ne peuvent accepter une politique aussi difficile pour eux qu'avec une vision relativement claire des conditions de sécurité que l'on peut à chaque fois atteindre.

Cela ne signifie évidemment pas que, sur le chemin de Gorbatchev ou sur celui de Reagan on parviendra au désarmement nucléaire total. Mais le fait qu'il soit d'ores et déjà nécessaire d'établir un lien symbolique entre désarmement nucléaire partiel et total révèle l'existence de tendances nouvelles et évolutives de la politique mondiale que l'on doit prendre en considération aussi pour leurs développements possibles dans chaque pays, et pas seulement aux États-Unis et en U.R.S.S. Or ces tendances, si on les interprète comme une base des politiques mondiales à venir, montrent qu'à la différence de ce qui avait pu avoir lieu dans le passé, le désarmement (autrement dit la paix organisée et permanente) n'est plus seulement un problème moral que la pure et simple bonne volonté tente de résoudre tout en restant à l'écart du processus politique, mais qu'il a pris le caractère : a) d'un problème politique posé par les faits, plus précisément par la façon dont les faits relatifs à la puissance toujours plus destructrice des armes sont en train de modifier les motivations et les attentes des comportements politiques, et par suite, la nature même des processus politiques ; b) d'un problème qui ne pourra pas être mis de côté tant qu'il n'aura pas reçu de solution.

Cela signifie — s'il est vrai, dans une certaine mesure, comme l'affirmait Marx, que l'histoire ne se pose que les problèmes qu'elle peut résoudre — que serait en train de s'ouvrir une nouvelle ère historique, celle de la construction de l'unité politique du genre humain, et, en perspective, de la fin de la guerre conçue comme moyen de résoudre les conflits d'intérêts entre nations. En effet, il est impossible de concevoir l'ère nucléaire comme un simple prolongement du passé et de ses institutions politiques. Mais cette perspective est difficile à saisir parce que, tout en étant suggérée par les faits, elle n'est pas totalement pensable dans le cadre du système d'action actuel, le bipolarisme. Dans le cadre ainsi délimité — qui est celui des positions personnelles de Gorbatchev, Reagan et tous ceux qui estiment que le cours de la politique mondiale dépend principalement de leur volonté —, les programmes de désarmement nucléaire de l'un et de l'autre, bien qu'étant les seuls développements concevables, le sont toutefois d'une façon qui le situe au royaume de l'illusion. En fait, la pensée ne peut — sauf si elle prend la forme d'un rêve — s'arrêter sur l'idée d'un monde maintenu dans l'état de paix par la bonne volonté de Reagan, Gorbatchev et leurs successeurs.

Mais cette impossibilité de penser le futur (qui est certainement à la base du désarroi actuel de la raison) tombe d'elle-même si l'on raccroche la pensée à la réalité, qui n'est pas la croissance, mais bien plutôt le déclin du bipolarisme, et si l'on pense ce qui est nouveau (le désarmement) non pas avec ce qui est ancien (le monde qui va disparaître) mais avec ce qui est nouveau : avec l'Union européenne, avec le renforcement des autres grandes unités régionales, avec la fin du bipolarisme et, sur la base des rapports de force d'un équilibre multipolaire, avec une O.N.U transformée et à même d'exercer le contrôle du désarmement aussi bien que de développer un ordre économique international équitable.

C'est par ailleurs dans cette perspective que la pensée peut constater que, pour ce qui touche au désarmement nucléaire, les plans de Gorbatchev et de Reagan subissent, sans pouvoir se développer ailleurs que dans un rêve de carton-pâte, les données nouvelles de la politique mondiale. Tout bien considéré, les États-Unis et l'U.R.S.S. se proposent d'obtenir la paix et le désarmement par le moyen même dont ils alimentent l'inverse, c'est-à-dire la primauté militaire. IL faut donc réaffirmer : a) Américains et Russes ne sont pas à même de stabiliser quelque forme de dissuasion que ce soit (parce qu'il n'existe aucune forme de dissuasion vraiment crédible) et ils ne peuvent donc éviter de présenter toujours, de manière cyclique, des projets d'abolition des armes nucléaires ; b) dans leur forme initiale, ces projets sont difficiles à distinguer de ceux qui permettent de développer la conception stratégique d'une guerre nucléaire limitée ; c) le processus de désarmement ne pourra prendre une forme définie que lorsqu'il s'acheminera vers le pouvoir d'interdire la guerre, pouvoir qui ne peut résider que dans la volonté de l'espèce humaine en marche vers son unité.

Les considérations valables pour le long terme dans le plan Gorbatchev ne le sont pas toutefois à brève échéance. C'est dans ce domaine que se dessinent des objectifs importants et possibles, bien que précaires, jusqu'au moment où, une fois dépassé le bipolarisme, le problème de la paix passera dans les mains de tous les peuples du globe. Il va de soi que pour préparer ce moment, la détente internationale est une prémisse indispensable.

Les objectifs de la première phase peuvent-être poursuivis soit parce que la réduction de moitié du nombre des armes nucléaires stratégiques n'affecterait pas la puissance des États-Unis et de l'U.R.S.S. (leurs stocks d'armes nucléaires sont bien supérieurs à ce qui suffirait pour détruire l'espèce humaine, ce qui revient à dire qu'ils sont en partie inutiles), soit parce que les deux pays garderaient une pleine capacité de seconde frappe, soit par la nécessité physiologique de cycles de détente après ceux de tension.

En Europe règne l'incertitude sur l'autre aspect important de la première phase : l'élimination totale des missiles à moyenne portée nord-américains et soviétiques de la zone européenne. Mais les Euro-

péens doivent prendre conscience que ce développement est inéluctable en cas de détente. Il s'agit donc pour eux d'abandonner — bien que de manière graduelle — la prétention d'être protégés par les États-Unis même au prix de la tension internationale.

Reste le problème de la seconde phase. Dans la seconde phase, selon Gorbatchev, les États-Unis et l'Union soviétique devraient en tout cas compléter les réductions décidées dans la première phase. De l'autre côté, les autres puissances nucléaires devraient également s'engager dans le désarmement. Le pas radical à effectuer consisterait à éliminer toutes les armes nucléaires tactiques. Il faudrait en outre que l'interdiction de toutes les armes offensives spatiales devienne multilatérale et que toute expérience d'armes nucléaires soit arrêtée. Il s'agit là de propositions qui ne pourraient devenir réalistes que sur la base des premiers arrangements d'un équilibre multipolaire et de la fin, pour les États-Unis et l'Union soviétique, de la nécessité d'inclure leur partie d'Europe dans le domaine de leur sécurité.

Dans tout autre cas, autrement dit dans le cadre de la survie du bipolarisme, ces mesures viendraient à l'encontre des problèmes de sécurité des États-Unis et de l'Union soviétique. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, qu'en l'absence d'un processus réel d'unification mondiale, la logique de la raison d'État et de son corollaire — la maximisation de la puissance — ne peut en aucun cas être dépassée.

Le Fédéraliste

NOTE

1 - ... L'Union Soviétique propose de réaliser, en avançant par étapes et d'une façon continue, le processus de libération de la Terre des armes nucléaires afin d'en venir à bout au cours des 15 années à venir, d'ici la fin du siècle.
Nos propositions peuvent se résumer ainsi :

Première Étape. Au cours d'une période de 5 à 8 ans l'U.R.S.S. et les États-Unis réduisent de 50 % les armes nucléaires, capables d'atteindre le territoire l'un de l'autre, le nombre de charges pour les vecteurs restant en possession de chaque partie ne devant pas dépasser 6 000. Il va de soi qu'une telle réduction n'est possible que si l'U.R.S.S. et les États-Unis renoncent mutuellement à créer, à essayer et à déployer les armements spatiaux de frappe.

Au cours de la première étape, il sera élaborée et réalisée une décision sur la liquidation complète dans la zone européenne des missiles de l'U.R.S.S. et des États-Unis de moyenne portée — balistiques et de croisière — à titre de premier pas dans la voie de la libération du continent européen des armes nucléaires.

Dans ce contexte, les États-Unis doivent s'engager à ne pas fournir de missiles stratégiques et de moyenne portée à d'autres États, tandis que la Grande-Bretagne et la France s'engagent à ne pas accroître leurs armements nucléaires correspondants.

Dès le début, il est nécessaire que l'U.R.S.S. et les États-Unis s'entendent sur la cessation de toutes les explosions nucléaires et appellent les autres États à adhérer sans tarder à un tel moratoire.

Et si la première étape du désarmement nucléaire concerne l'U.R.S.S. et les États-Unis, c'est parce que ce sont ces deux pays qui doivent servir d'exemple aux puissances nucléaires. Nous l'avons dit en toute sincérité au président des États-Unis Ronald Reagan au cours de notre rencontre à Genève.

Deuxième Étape. Au cours de cette étape, qui doit commencer en 1990 au plus tard et durer de 5 à 7 ans, toutes les autres puissances nucléaires procéderont au désarmement nucléaire. D'abord, elles s'engageront à geler tous leur armements nucléaires et à ne pas en avoir sur le territoire d'autres pays.

Au cours de cette période, l'U.R.S.S. et les États-Unis poursuivront les réductions convenues dans le cadre de la première étape, réaliseront des mesures ultérieures sur la liquidation de leurs armements nucléaires de moyenne portée et gèleront leurs moyens nucléaires tactiques. Suite à l'accomplissement par l'U.R.S.S. et les États-Unis de la réduction de 50 % de leurs armements respectifs au cours de la deuxième étape, il sera entrepris un autre pas radical : toutes les puissances nucléaires élimineront leurs armes nucléaires tactiques, c'est-à-dire les moyens dont la portée (rayon d'action) peut aller jusqu'à 1 000 km.

A cette même étape, l'accord soviéto-américain sur l'interdiction des armements spatiaux de frappe devrait revêtir une forme multilatérale avec la participation obligatoire des principales puissances industrielles.

Toutes les puissances nucléaires cesseront les essais d'armes nucléaires.

Il sera prononcée une interdiction sur la création d'armes non nucléaires fondées sur de nouveaux principes physiques et proches, de par leurs capacités destructrices, des moyens de destruction massive nucléaires ou autres.

Troisième Étape. Au cours de la troisième étape qui commence en 1995 au plus tard, la liquidation de tous les armements nucléaires existant encore arrivera à son terme. D'ici la fin de 1999, la Terre sera libérée des armes nucléaires. Il sera élaboré un accord universel garantissant que cette arme ne renaîtra jamais.

En même temps, on conviendra des quantités d'armes à liquider à chaque étape, ainsi que des lieux de leur destruction, etc.

Le contrôle sur les armements à détruire et à limiter s'effectuerait par les moyens techniques nationaux, ainsi que par les inspections *sur place.* L'U.R.S.S. est prête à négocier toute autre mesure de contrôle supplémentaire.

Ainsi, nous proposons de franchir le seuil du troisième millénaire libérés des armes nucléaires, en se basant sur les accords mutuellement acceptables et strictement contrôlés. Si l'administration des États-Unis, comme elle l'a déclaré plusieurs fois, est vraiment désireuse de liquider les armes nucléaires complètement et partout, elle a la possibilité réelle de le faire pratiquement. Au lieu de consacrer les 10 à 15 années à venir à la mise au point de nouvelles armes spatiales qui présentent un énorme danger pour l'humanité, et qui seraient destinées à rendre les armements nucléaires superflus, ne serait-il pas plus sage de s'attacher à la destruction de ces mêmes armements en vue de les réduire finalement à zéro ? L'Union Soviétique, je le répète, propose justement de suivre cette voie.

Il est absolument évident pour tout homme impartial que personne ne perdra à la mise en œuvre d'un tel programme, au contraire, il profitera à tous. Il s'agit d'un problème de portée universelle que l'on peut et que l'on doit résoudre uniquement au moyen des efforts collectifs.

2 - ... Nous prolongeons de trois mois le moratoire frappant toutes les explosions nucléaires que nous nous sommes imposé unilatéralement et qui est venu à échéance le 31 décembre 1985. Ce moratoire restera en vigueur dans le cas où les États-Unis, de leur côté, mettront fin à leurs expériences nucléaires. Nous proposons encore une

fois aux États-Unis de se joindre à cette initiative dont la portée est évidente pour chaque habitant de la planète. Il est clair que prendre une telle décision n'était nullement pour nous une chose facile.

La seule réduction des arsenaux nucléaires, sans interdiction des essais d'armes nucléaires, ne permet pas de trouver une issue au dilemme que présente la menace nucléaire, car les stocks non affectés par cette interdiction peuvent être modernisés et la possibilité subsiste de mettre au point des armes nucléaires toujours plus perfectionnées et meurtrières, d'en tester de nouvelles versions sur les sites d'essais. Par conséquent, l'arrêt des essais est un pas pratique vers la liquidation des armements nucléaires.

Nous le déclarons clairement : le contrôle ne constitue pas pour nous un problème. Si les États-Unis sont d'accord pour procéder, sur la base de réciprocité, à la cessation de toutes les explosions nucléaires, la vérification requise de l'application d'un moratoire pourra être pleinement assurée par les moyens techniques nationaux, ainsi que par l'institution de procédures internationales, y compris, au besoin, au moyen d'une inspection *sur place*.

L'U.R.S.S. se prononce résolument pour que ce moratoire soit une démarche bilatérale, puis multilatérale. Nous sommes également partisans de la reprise des négociations tripartites (avec la participation de l'U.R.S.S., des États-Unis et de la Grande-Bretagne) sur l'interdiction générale et complète des essais d'armes nucléaires. On pourrait le faire sans délai, dans le courant de ce mois. Nous sommes également prêts à procéder sans perdre de temps aux négociatons multilatérales sur l'interdiction des essais dans le cadre de la Conférence du désarmement à Genève auxquelles toutes les puissances nucléaires seraient parties prenantes.

En l'absence d'une réaction positive de la part des États-Unis, la partie soviétique avait tout droit, et ce dès le 1er janvier 1986, de reprendre les essais nucléaires.

3 - ... On doit préserver le caractère pacifique de l'Espace, on ne doit pas y introduire d'armes de frappe. Celles-ci ne doivent pas non plus être mises au point. Et que s'y ajoute, par ailleurs, le contrôle le plus strict incluant l'accès des missions d'inspection aux laboratoires concernés.

Notre profonde conviction est que ce n'est pas le programme des « guerres des étoiles » qui doit nous accompagner au troisième millénaire, mais des projets d'envergure en vue de la mise en valeur pacifique de l'Espace par les efforts conjoints de l'humanité tout entière. Nous proposons que l'on s'attache à l'élaboration et à la mise en œuvre de tels projets. C'est une des grandes voies à suivre pour assurer le progrès à l'échelle de notre planète et pour mettre sur pied un système fiable de sécurité pour tous.

4 - L'Union Soviétique considère comme tout à fait réalisable la liquidation complète, et ce avant la fin du siècle, de cette arme barbare de destruction massive qu'est l'arme chimique.

Ces derniers temps, les négociations sur les armes chimiques qui se déroulent dans le cadre de la Conférence du désarmement à Genève permettent d'entrevoir un certain progrès. Toutefois, ces pourparlers se prolongent outre mesure. Nous appelons à ce qu'une impulsion soit donnée aux négociations en vue de conclure une convention internationale efficace et vérifiable sur l'interdiction de l'arme chimique et la liquidation des stocks existants de cette arme, ainsi qu'il a été convenu à Genève avec le président des États-Unis, Ronald Reagan...

Nous sommes prêts à notifier en temps voulu les emplacements des entreprises produisant les armes chimiques et à en cesser la fabrication, à mettre en route l'élaboration des procédures de liquidation de la base industrielle concernée et à procéder, peu de temps après l'entrée en vigueur de la convention, à la destruction des stocks d'arme chimique. Par ailleurs, tout ceci serait effectué sous un strict contrôle, y compris au moyen d'inspections internationales *sur place*.

Certaines démarches intérimaires pourraient également contribuer à la solution radicale du problème. On pourrait, par exemple, s'entendre, sur une base multilatérale, sur la renonciation aux transferts d'armes chimiques à qui que ce soit et à leur implantation sur le territoire des autres États...

5 - Parallèlement au retrait des armes de destruction massive des arsenaux des États, l'Union Soviétique propose que les réductions concertées portent également sur les armements et les forces armées classiques. Une entente aux entretiens de Vienne pourrait marquer le début d'un progrès dans cette direction. Si, pour sa part, l'autre partie y aspire également, l'année 1986 pourrait devenir un jalon aussi bien pour les entretiens de Vienne. Nous partons du fait qu'un accord éventuel sur la réduction des troupes nécessitera, naturellement, un contrôle raisonnable. Et nous y sommes disposés. Quant à l'application des engagements relatifs au gel des effectifs, on pourrait, en plus des moyens techniques nationaux, créer des postes de surveillance permanente des entrées dans la zone soumise à la réduction de n'importe quels contingents militaires.

Un mot, maintenant, de cet important forum qu'est la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe. Elle est appelée à assurer la mise en place d'obstacles sur la voie du recours à la force et de la préparation camouflée de la guerre : sur terre, en mer ou dans l'air. Les possibilités pour le faire sont désormais observables. A notre avis, surtout dans la situation actuelle, il faut faire baisser le niveau numérique des troupes participant aux manœuvres militaires d'envergure qui doivent être notifiés conformément à l'Acte final d'Helsinki. Le goulot d'étranglement particulièrement épineux qui y est présent, comme on le sait, c'est la question des notifications relatives aux manœuvres d'envergure des forces terrestres, navales et aériennes. Certes, ce sont des problèmes sérieux qui appellent une solution durable, dans l'intérêt de l'accroissement de la confiance en Europe. Mais si, pour le moment, on n'arrive pas à les résoudre dans leur ensemble, pourquoi ne pas tenter de les résoudre un à un ? On peut s'entendre, dès à présent, par exemple, sur la notification des manœuvres d'envergure impliquant les troupes terrestres et les forces aériennes, et renvoyer la question des activités navales à une prochaine étape de la Conférence.

Ce n'est pas un hasard si une importante partie de nouvelles initiatives soviétiques s'adresse diretement à l'Europe. Une mission spéciale lui serait réservée s'il se produisait un brusque tournant vers la politique de paix. Cette mission est le chantier pilote de la détente...

6 - Pour l'Union Soviétique, qui est une des plus grandes puissances asiatiques, la question de la sécurité en Asie revêt une importante vitale. Le programme soviétique de liquidation, vers la fin de ce siècle, d'armes nucléaires et chimiques est consonant avec les intentions des peuples d'Asie pour qui les problèmes de la paix et de la sécurité se posent avec autant d'acuité que pour les peuples d'Europe.

Nous attachons une grande importance au fait que l'U.R.S.S. et la République populaire de Chine, deux puissances nucléaires situées en Asie, se sont engagées à ne pas utiliser les premières l'arme nucléaire.

La réalisation de notre programme changerait radicalement la situation en Asie, épargnerait également aux peuples de cette partie du globe la peur de la menace nucléaire et chimique, élèverait la sécurité dans cette région à un niveau qualitativement nouveau.

Nous considérons notre programme comme une contribution à la recherche, de concert avec tous les pays d'Asie, d'une approche d'ensemble de la formation d'un système de paix sûre et stable pour le continent.

7 - ... Le principe imposé par le militarisme : armement au lieu de développement, doit ête remplacé par un ordre où les termes sont intervertis : désarmement pour le développement. Le garrot de la dette qui s'élève à mille milliards et qui étrangle actuellement des dizaines de pays et des continents entiers est la conséquence directe de la course aux armements...

L'Union Soviétique s'oppose à ce que la réalisation des mesures dans le domaine

du désarmement soit subordonnée aux soi-disant conflits régionaux. Son but n'est pas l'attisement des conflits régionaux, mais leur règlement par des efforts collectifs, sur une base équitable et dans les meilleurs délais...

L'Union européenne : Étapes et Constitution

JOHN PINDER

L'Union européenne ne peut être réalisée à moins qu'il n'y ait un projet et que ce projet soit largement diffusé. L'histoire qui précède le projet de Traité du Parlement européen illustre ce point de façon frappante.

«« Habent sua fata libelli »», écrit Spinelli dans son autobiographie [1]. Les « petits livres » auxquels il se réfère étaient des écrits d'Einaudi et d'auteurs de Federal Union, tels que Beveridge, Lothian et Robbins, qu'Einaudi envoya à Spinelli et à ses amis détenus sur l'île de Ventotene dans la période qui se situe un peu avant et après la déclaration de la Deuxième Guerre mondiale. Le « destin » de ces écrits fut d'inspirer Spinelli et de l'aider à élaborer ses idées fédéralistes, lui permettant de partager avec Rossi la rédaction du Manifeste de Ventotene, en 1941, qui devint la base théorique du Mouvement fédéraliste européen ; ensuite, quarante ans plus tard les mêmes idées le poussèrent, faisant preuve d'une cohérence remarquable dans sa pensée mais de souplesse dans son application, à être l'architecte du projet de Traité.

Le projet de Traité à son tour a influencé de nombreux esprits. Il a, pour employer les termes mesurés d'un juriste prudent, « grandement contribué à déplacer le centre du débat » [2]. Il a aussi mon-

---

[1] ALTIERO SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio : Vol. I, Io, Ulisse*, Bologne 1984, p. 397.

[2] ROLAND BIEBER, JEAN-PAUL JACQUÉ, JOSEPH H. H. WEILER, *L'Europe de demain : une Union sans cesse plus étroite : analyse critique du projet de Traité instituant l'Union européenne, Commission de la C.E.E., en coopération avec l'Institut universitaire européen, Luxembourg, 1985, p. 9.*

tré quelles forces politiques et sociales, quels parlements et gouvernements sont en faveur de l'Union européenne sur les principes définis par le Parlement européen, et lesquels sont contre. Il a fourni un but stratégique qui a uni les fédéralistes contemporains. Mais le projet et sa diffusion ne sont pas à eux seuls une stratégie suffisante pour accomplir un changement aussi grand que l'établissement de l'Union européenne. Il vaut la peine de se demander ce que l'on peut apprendre de l'histoire européenne d'après-guerre sur les caractéristiques susceptibles de permettre à une telle stratégie de réussir.

Buts et Étapes : la différence entre Nord et Sud

Certains préfèrent affirmer et propager un grand objectif, d'autres, travailler par étapes dans cette direction. Les fédéralistes européens ont eu tendance à se diviser suivant ces lignes en un Sud idéologique et un Nord pragmatique. Le Sud a craint que le pragmatisme du Nord ne réalise que des petits pas dans une direction mal définie ; le Nord a craint que l'idéologie ne sépare le Sud de la réalité. Si, cependant, l'idéologie saisit la réalité sous-jacente de notre temps et si les pas en avant ne sont pas trop petits et vont dans la bonne direction, les deux approches sont complémentaires. La différence devrait donner lieu à une synergie créative et non pas à une division destructrice.

Il est clair qu'il ne doit pas y avoir de différences de principe. Le projet de Traité du Parlement européen ne vise pas à la Fédération mais à une Union européenne à laquelle fait défaut l'élément des forces armées qui est commun à tous les systèmes fédéraux. L'Union européenne elle-même, qui est maintenant l'objectif incontesté des fédéralistes européens, est ainsi un pas vers la Fédération européenne — qui n'est elle-même qu'une étape sur la voie du fédéralisme mondial. De plus Spinelli, qui à l'origine voyait la Communauté économique européenne comme un « mauvais coup » [3], en est venu à reconnaître que « si le rêve d'une Europe libre et unie a eu un début de réalisation avec notre génération, nous le devons à l'activité de la Communauté européenne » [4]. La Communauté telle qu'elle se présente aujourd'hui, avec la C.E.E., sa partie la plus importante, est évidemment un grand pas vers l'Union européenne. La question n'est pas de savoir si les fédéralistes devraient s'intéresser aux étapes vers le but, mais comment distinguer les petits pas des étapes essentielles.

Robert Schuman avait sûrement raison de voir dans la Communauté Charbon-Acier « les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix » [5]. Elle a établi les institutions de la Communauté qui ont permis au Parlement européen de présenter son projet de Traité comme une réforme constitutionnelle prudente et non pas comme un saut dans le vide. Le Traité de la C.E.E., qui étendait la compétence de ces institutions à de larges zones de la politique économique, fut une autre étape essentielle. Les élections directes du Parlement européen ont ajouté une dynamique à ces institutions dans un sens fédéral. La co-décision du Parlement et du Conseil dans la détermination de la partie non obligatoire du budget sert de modèle pour la procédure générale de co-décision envisagée par le projet de Traité qui fait du Parlement et du Conseil une Chambre des peuples et une Chambre des États, sur le modèle du Bundestag et du Bundesrat. Même le modeste Système monétaire européen est un pas sur la route de l'union monétaire au bout de laquelle se réalisera la complète souveraineté économique.

L'U.E.F. a identifié cinq éléments essentiels [6] qui doivent être ajoutés à la Communauté européenne, telle qu'elle est aujourd'hui, afin de constituer l'Union européenne : la co-décision, le vote majoritaire, l'union monétaire et l'union des finances publiques [7] ainsi que l'achèvement du marché intérieur. Dans quelle mesure l'Acte unique européen contribuera à compléter le marché intérieur, cela restera pour quelques années une question controversée. Mais il est certain que l'Acte demeure un petit pas vers l'Union européenne. Comprendre pourquoi ce n'est qu'un petit pas peut nous aider à savoir en faire de plus grands à l'avenir. Le choix de la stratégie peut, en fait, être aidé par une analyse plus générale des conditions qui ont permis à des étapes plus importantes de réussir dans le passé, ou qui ont causé leur échec.

Conditions pour réaliser des progrès significatifs

L'examen des étapes les plus significatives mentionnées ci-dessus, et de deux ou trois autres qui ont échoué, suggère qu'elles sont plus susceptibles d'être atteintes à quatre conditions : qu'elles offrent une solution à un problème politique urgent posé aux gouvernements ; que des pouvoirs soient confiés à des institutions jouissant d'une confiance suffisante ; que des forces politiques et sociales suffisantes se trouvent mobilisées pour les soutenir ; enfin, que la participation à

---

[3] ALTIERO SPINELLI, « La Beffa del Mercato Comune » (24 septembre 1957), dans son livre « *L'Europa non cade dal cielo* », Bologne, 1960, p. 282.

[4] ALTIERO SPINELLI, Préface à BIEBER, JACQUÉ, WEILER, *op. cit.*, p. 3.

[5] Déclaration de Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, 9 mai 1950.

[6] Résolution du Comité fédéral de l'Union des Fédéralistes européens réunis à Strasbourg, 1 et 2 juin 1985.

[7] Le terme est employé par DIETER BIEHL pour décrire les aspects fiscaux et relatifs aux dépenses publiques de l'Union européenne (voir : Une stratégie de politique budgétaire fédéraliste pour l'Union européenne : « A Federalist Budgetary Policy Strategy for European Union », *Policy Studies*, Londres, octobre 1985).

la préparation de la nouvelle étape soit limitée à des États où la mobilisation en vue de cet objectif est adéquate.

Quand la Communauté Charbon-Acier fut établie, une augmentation de la production d'acier allemande était essentielle si l'Allemagne voulait reconstruire son économie de telle sorte que les Allemands puissent gagner leur vie et payer leurs importations nécessaires. Cependant la France continuait de redouter une renaissance du potentiel militaire de l'Allemagne. Monnet réussit à persuader Schuman, suivi par Adenauer, que la réglementation commune des industries du charbon et de l'acier était le seul instrument en mesure de permettre la nécessaire reprise de la production allemande sans danger pour la sécurité de la France et sans entraîner une inégalité inacceptable du côté allemand. La déclaration Schuman n'envisageait que la seule Haute Autorité comme institution fédérale, mais l'Assemblée européenne et la Cour de Justice furent bientôt ajoutées à la propositon, correspondant à la perception directe des impôts sur les personnes légales dans la Communauté, et à l'application directe à ces personnes de la loi communautaire. Ainsi, à quelques semaines de la proposition Schuman du 9 mai 1950, les éléments fondamentaux des institutions de la Communauté étaient posés — qui restent à ce jour parmi ses principales caractéristiques fédérales — y compris le principe des élections directes (Traité CECA, article 21.3) et de la co-décision budgétaire (article 78). Le Conseil des Ministres, qui fut aussi ajouté pendant les négociations du Traité de la CECA, peut être transformé d'institution intergouvernementale en institution fédérale si, comme le projet de Traité le propose, les votes à la majorité et la co-décision, dans des limites de temps, le transforment en une seconde chambre sur le modèle du *Bundesrat.* Le sens politique de Monnet qui lui permit d'identifier le moment où les gouvernements français et allemands, suivis par ceux de l'Italie et du Bénélux, accepteraient une étape aussi importante en direction de la fédération afin de traiter les problèmes économiques et politiques pressants de la production allemande de charbon et d'acier, sous-tendait également son jugement que les Six devraient être en mesure de poursuivre sans la Grande-Bretagne, où l'équilibre des forces politiques était alors tout à fait défavorable à toute proposition d'intégration européenne. Ainsi Monnet avait-il identifié le problème, l'instrument, les institutions comportant des éléments fédéraux, et l'équilibre des forces fédéralistes et nationalistes, avec suffisamment de précision pour réussir cette première tranche historique de fédération.

Les Traités de Rome bénéficièrent du modèle institutionnel qui avait été créé par la CECA, en englobant le marché commun général et la réglementation de l'industrie de l'énergie atomique qui répondaient respectivement au besoin allemand d'un vaste espace industriel et au souci de la France à l'égard des sources d'énergie [8]. La relation entre les problèmes, les compétences et les institutions fut exprimée avec une grande clarté par Pierre Uri dans sa rédaction du rapport Spaak [9] sur lequel les Traités sont basés. Mais ayant présent à l'esprit l'échec de la ratification du Traité de la Communauté européenne de Défense, Monnet comprit que la dynamique du projet ne serait pas suffisante par elle-même s'il n'y avait pas un effort considérable de mobilisation des membres des parlements qui devraient ratifier les traités. Il mit en œuvre son Comité d'action pour les États-Unis d'Europe qui comprenait les leaders des principaux partis politiques et des syndicats, et il réussit [10].

Le besoin de co-décision en matière de budget communautaire se présenta quand les recettes de la communauté devinrent des « ressources propres » dans les années soixante-dix. Déjà, en février 1965, la seconde Chambre des États généraux des Pays-Bas avait délibéré que la C.E.E. ne pourrait pas obtenir ses propres recettes fiscales à moins que le Parlement européen ne joue un rôle central dans le processus budgétaire de la Communauté [11]. Pas de taxation sans représentation ; et les parlements des États membres ne pouvant contrôler les ressources propres de la C.E.E., cette tâche reviendrait au Parlement européen. Ainsi le problème politique pressant était que la communauté ne pouvait avoir ses ressources propres, ce que stipulait cependant le Traité, et ce que voulaient les Français pour assurer le financement de la politique agricole sans satisfaire le Parlement hollandais qui insistait pour que les fonds échappant au contrôle démocratique au niveau national soient contrôlés démocratiquement par le Parlement européen. Les traités de 1970 et 1975 sanctionnèrent donc la co-décision entre le Parlement et le Conseil sur le budget de la communauté, même si le rôle du Parlement reste mince en ce qui concerne les soi-disant dépenses obligatoires.

En prenant la décision, au cours du Conseil européen du mois de septembre 1976, de mettre en œuvre l'article des Traités pour des élections directes, les Chefs d'États et de gouvernements ne semblaient

---

[8] L'intuition de JEAN MONNET sur ces préoccupations politiques se trouve exprimée dans ses *Mémoires*, Fayard, Paris 1976, p. 417.

[9] *Rapports des Chefs de Délégations aux Ministres des Affaires étrangères* (Rapport Spaak), Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Bruxelles, 21 avril 1956.

[10] *Op. cit.*, p. 475 et s. (JEAN MONNET).

[11] Voir MIRIAM CAMPS, *European Unification in the Sixties : From the Veto to the crisis,* New-York, McGraw-Hill, 1966, p. 59.

pas être motivés par un problème politique particulièrement urgent [12]. A la différence d'autres décisions allant dans un sens fédéral, celle-ci n'impliquait aucun transfert d'instruments ou de compétence des États membres aux institutions communautaires. Ainsi il se peut qu'il y ait eu un moindre besoin d'un problème pressant pour amener les gouvernements à faire ce pas.

L'établissement du Système monétaire européen (S.M.E.) en 1979 montra comment le président de la Commission qui était alors Roy Jenkins, prit le rôle, d'abord tenu par Monnet, d'identifier le problème (la préoccupation de l'impact de l'instabilité du dollar sur le mark et le franc) et de mobiliser des soutiens politiques (Schmidt et Giscard d'Estaing) comme base d'une étape fédérale importante, qui comprenait non seulement le S.M.E. tel qu'il est aujourd'hui, mais aussi les conditions de la deuxième étape qui comprend le Fonds monétaire européen (que Robert Triffin appelle très justement la Banque fédérale européenne) [13].

Parmi les entreprises avortées, la Communauté européenne de Défense fut la plus spectaculaire. La proposition d'une armée européenne répondait certainement à la perception par les gouvernements d'un problème aigu, celui de la menace militaire soviétique au début des années cinquante, avec la nécessité de recruter des troupes allemandes sans susciter les craintes des Français concernant leur sécurité, ou un ressentiment des Allemands contre une discrimination à leur égard. Le traité de la C.E.D., signé le 27 mai 1952, stipulait que l'armée européenne serait l'instrument avec lequel les six États de la Communauté feraient face à leur problème. Mais le Traité ne prévoyait pas une autorité politique adéquate devant laquelle cette armée serait responsable. Ce ne fut pas avant l'automne de cette année, après que les fédéralistes italiens (en fait Spinelli) eurent demandé à de Gasperi de persuader les autres gouvernements qu'une Communauté politique européenne était nécessaire [14], que l'Assemblée *ad hoc* fut instituée pour rédiger le projet de traité de communauté politique. Après une nouvelle année de retard la C.E.D. fut rejetée par l'Assemblée nationale française.

---

[12] La présidence italienne, cependant, dut prendre conscience de l'évidence d'une exigence publique pour des élections à la suite de la manifestation de 5 000 fédéralistes — qui annonçait la beaucoup plus importante manifestation organisée par le Mouvement fédéraliste européen lors de la réunion du Conseil européen à Milan en juin 1985. Il semblerait également que le président Giscard d'Estaing vit là une occasion de tenir sa promesse de prendre des initiatives européennes (voir Monnet, *op. cit.*, p. 512-3).

[13] Dans *le Fédéraliste*, mars 1985.

[14] Voir ALTIERO SPINELLI, « The Growth of the European Movement since World War II », dans C. GROVE HAINES, *European Integration*, Baltimore 1957, p. 58-60 ; voir également son livre *The Eurocrats*, Baltimore 1966, p. 192.

Peut-être que les forces politiques qui s'opposèrent en France à la C.E.D. étaient trop fortes pour être battues, même si le gouvernement avait présenté dès le départ un projet bien conçu. Mais il semble probable qu'un gouvernement français qui, en 1952, aurait fait campagne pour un projet politique solide comprenant les institutions fédérales nécessaires pour contrôler des forces armées européennes intégrées, aurait pu s'assurer au centre un soutien suffisant pour battre l'opposition gaulliste et communiste. La leçon à en tirer, c'est assurément que les propositions pour intégrer un instrument fondamental de la souveraineté devraient en même temps spécifier les institutions fédérales démocratiques qui en seraient responsables.

Les propositions Werner de 1970 pour l'Union économique et monétaire nous apportent une leçon similaire. Le problème qu'elles voulaient traiter était l'instabilité à la fois du système monétaire international et des taux de change à l'intérieur de la Communauté, perçus comme une menace pour le Marché commun et pour la politique agricole commune. L'instrument devait être une monnaie commune ou une fixité permanente des parités. Mais bien que le contrôle de la monnaie soit la citadelle de la souveraineté économique, la seule référence du rapport Werner au problème de son attribution était l'affirmation qu'un « centre de décision pour la politique économique exercera de façon indépendante, en fonction de l'intérêt communautaire, une influence décisive sur la politique économique générale de la communauté [15] ». La création du groupe Werner faisait suite à une réunion du Conseil des ministres des finances en février 1970, au cours de laquelle Karl Schiller indiqua qu'un vote majoritaire au Conseil et un transfert des pouvoirs au Parlement européen serait nécessaire à l'étape finale d'une union économique et monétaire complète entraînant une modification du Traité de la C.E.E. [16]. Les implications institutionnelles de l'union monétaire furent dès lors passées sous silence, sans aucun doute par crainte d'effrayer les Français qui étaient encore en train de se libérer lentement de l'influence de de Gaulle. Peut-être n'y avait-il à ce moment-là aucun moyen d'obtenir le soutien de la France pour la nécessaire réforme institutionnelle. Mais la tactique d'évasion polie ne marcha certainement pas. Des pressions plus explicites pour une réforme des institutions de la Communauté destinées à les rendre efficaces et démo-

---

[15] *Rapport au Conseil et à la Commission sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté* (rapport Werner). Supplément au Bulletin 11-1970 des Communautés européennes, Luxembourg, 8 octobre 1970, chap. IV.

[16] Voir LOULAS TSOUKALIS, *The Politics and Economics of European Monetary Integration*, Londres 1977, p. 88-89.

cratiques auraient pu obtenir un soutien en France et, peut-être, influencer le gouvernement du moment, mais plus vraisemblablement préparer le terrain pour un changement politique plus rapide que celui qui se produisit les années suivantes. Le fait que de Gaulle ait obtenu moins de voix que ses deux adversaires, Mitterrand et Lecanuet, au premier tour des élections présidentielles de décembre 1965, après avoir menacé la Communauté par sa politique de la chaise vide au Conseil, aurait pu suggérer que le peuple français et sa classe politique pouvaient être plus favorables que les ministres à une proposition d'Union européenne. Bien entendu le premier souci des gouvernements, ce sont les réactions des autres gouvernements. Mais leurs efforts pour établir une Union européenne ont peu de chances de réussir à moins qu'ils ne considèrent les possiblités d'ouverture politique chez leurs partenaires aussi bien que les politiques gouvernementales en cours.

S'il y a quelque chose de valable dans l'Acte unique européen, c'est parce que les gouvernements membres s'étaient rendu compte de la nécessité de compléter le marché intérieur pour faire face à la concurrence américaine et japonaise dans la troisième révolution industrielle. Les nombreuses mesures législatives nécessaires, comme le démontre le Livre blanc de la commission sur « l'achèvement du marché intérieur », ne seraient évidemment pas votées sans une extension du vote majoritaire au Conseil. Les douze gouvernements membres furent par conséquent en mesure de se mettre d'accord sur d'importants changements institutionnels dans ce domaine. Mais le consensus ne s'étendit pas jusqu'à la nécessité de réponses institutionnelles dans d'autres domaines. Le manque d'enthousiasme de Mme Thatcher pour l'ensemble de l'idée d'Union européenne n'était que trop évident ; et cela seul aurait rendu difficile un progrès en direction de l'Union européenne par un amendement du Traité de la Communauté — ce qui requiert l'unanimité des États membres. Une pression en ce sens de la part de l'Allemagne et de la France aurait pu avoir un certain effet s'il y avait eu quelque signe qu'elles étaient prêtes elles-mêmes à progresser vers l'Union au besoin sans les Britanniques. Mais il n'y eut pas trace de pression de ce genre. Au contraire, les Allemands parurent réfractaires à l'idée d'Union économique et monétaire et le gouvernement français se montra assez réticent sur les principes de co-décision et de vote majoritaire.

La nécessité d'un noyau de pays prêts à aller de l'avant au besoin sans les autres n'est par conséquent pas la seule leçon que l'on puisse tirer de l'Acte unique. La mobilisation en France et en Allemagne fut également insuffisante en 1984-85, et l'une des raisons en est le manque, particulièrement significatif en Allemagne, de perception

de l'urgente nécessité d'avancer vers l'Union économique et monétaire, ce qui poserait en même temps la question de la réforme institutionnelle, de telle sorte que l'économie européenne unifiée puisse être convenablement gouvernée.

Peut-on aller vers l'Union européenne par étapes ?

L'union monétaire et la co-décision sont les points cruciaux de l'Union européenne. L'union monétaire implique naturellement l'union économique et monétaire et l'union des finances publiques est, comme le concept de cohésion introduit par les pays méditerranéens dans l'Acte unique européen l'a montré, un corollaire du libre-échange, et par conséquent de l'intégration monétaire.

S'il y a une co-décision véritable, ce qui implique aussi le vote à la majorité au Conseil (car l'unanimité ne conduit pas à la co-décision mais à la non-décision), alors le marché intérieur sera réalisé ; et la co-décision est un impératif une fois que le point de non-retour en direction de l'union monétaire est atteint, car il n'y a pas d'autre façon de gérer la monnaie et l'économie intégrée de manière efficace et démocratique. La seule autre voie vers l'Union serait l'intégration de la défense européenne, et bien que les fédéralistes aient encore à réfléchir dans ce domaine, elle semblerait plutôt devoir suivre l'intégration économique et monétaire qu'y conduire.

L'analyse des étapes vers l'intégration a montré qu'elles sont souvent franchies pour régler un problème politique urgent. La compétition avec le Japon et les États-Unis est le problème qui paraît actuellement urgent ; et les insuffisances de l'Acte unique européen se révèlant, ceci pourrait créer une nouvelle impulsion en direction de l'Union européenne. Mais il est probable que cette impulsion ne suffira pas, à moins qu'elle ne se trouve combinée avec une perception aiguë des problèmes monétaires pouvant découler des taux de change du yen et du dollar, des taux d'intérêt américains, de la dette du tiers-monde ou de l'incapacité des États membres à résoudre le chômage et la stagflation sans un vigoureux effort collectif.

La difficulté sur ce point est que le soutien de l'Allemagne, principale puissance financière d'Europe, est indispensable à l'union économique et monétaire ; l'Allemagne, cependant, semble plus craindre une association monétaire plus étroite avec ses partenaires de la C.E.E., qui lui paraissent peu sûrs en ce qui concerne l'inflation, qu'elle ne craint l'ensemble des dangers de la fragmentation monétaire européenne. On espérait, durant ces deux dernières années, que la pression politique de la France en faveur du projet d'Union européenne dans son ensemble viendrait à bout des doutes monétaires des Allemands. En fait il n'y a eu aucune pression dans ce sens. Mais qu'il y ait ou non des pressions à l'avenir, les perspectives de l'Union euro-

péenne ne s'amélioreront que dans la mesure où les Allemands favoriseront l'union monétaire plutôt qu'ils n'y feront obstacle. Un certain nombre de pas vers l'union monétaire pourrait les aider à modifier leur point de vue dans un sens favorable : la participation britannique aux mécanismes de change du S.M.E., la suppression des contrôles de change italiens et français, l'acceptation par les Allemands des comptes bancaires en ECU, le passage à la seconde étape du S.M.E. Le Parlement européen pourrait jouer un rôle utile dans la construction de l'union monétaire [17], en développant les indications sommaires contenues dans le projet de Traité en direction d'un programme plus structuré en vue de l'établissement d'une union économique et monétaire progressive. Il devrait s'efforcer de travailler en liaison étroite avec les milieux financiers allemands et ceux des autres États membres pour atteindre cet objectif.

Il est certain qu'il y a un problème politique général qui résulte des institutions communautaires. Spinelli a montré de façon convaincante la sclérose dont elles souffrent [18]. Mais l'expérience des deux dernières années indique que la masse critique des gouvernements membres ne prendra pas suffisamment au sérieux la réforme institutionnelle à moins que l'incapacité des institutions ne bloque la solution des problèmes spécifiques qui les préoccupent réellement. La plupart d'entre eux se préoccupent de l'achèvement du marché intérieur, d'où les changements institutionnels dans l'Acte unique européen. Au fur et à mesure que les gouvernements découvrent que ces changements ne sont pas suffisants pour atteindre le but recherché, il se peut qu'ils comprennent le besoin d'un système plus efficace de vote à la majorité au Conseil et de la co-décision pour éliminer le déficit démocratique. Mais un motif beaucoup plus puissant pour une telle réforme des institutions serait un progrès en direction de l'union économique et monétaire. Les questions soulevées par Schiller dans les discussions sur l'union économique et monétaire en 1970 devraient être résolues en donnant aux institutions des caractéristiques fédérales ; et ceci, avec un accord pour mener à bien l'union économique et monétaire devrait fournir la substance essentielle de l'Union européenne elle-même. Si un nombre suffisant d'États membres voulaient ce noyau essentiel, leur acceptation de l'ensemble de l'Union européenne en deviendrait la conséquence automatique.

[17] Voir « Étapes pour faire de l'ECU un pilier du nouvel ordre monétaire international », document rédigé par Alfonso Jozzo et présenté par la Commission économique de l'Union des Fédéralistes européens au Comité fédéral de l'U.E.F. les 1 et 2 juin 1985 ; voir également la résolution sur l'ECU et le S.M.E. approuvée par le Comité fédéral lors de cette réunion.

[18] ALTIERO SPINELLI, *Vers l'Union européenne*, Sixième Conférence Jean Monnet, Florence, Institut Universitaire Européen, 1983.

Les cas de la Communauté européenne de Défense et du plan Werner ont démontré comment des propositions fonctionnelles importantes peuvent échouer si elles ne sont pas accompagnées par le cadre institutionnel nécessaire. Le projet de Traité du Parlement européen a montré ce que serait un tel cadre. Mais des États membres comme la France et l'Allemagne seraient plus susceptibles de donner les clés de la souveraineté économique aux institutions de la Communauté européenne réformée si leur confiance dans ces institutions, et dans le Parlement européen en particulier, se trouvait, entre-temps, renforcée. Que le Parlement joue un rôle influent et responsable pourrait contribuer à aller dans ce sens. Tandis que la « procédure de coopération » prévue par l'Acte unique européen ne s'applique qu'à un nombre limité de sujets et confère au Parlement plus un pouvoir de veto qu'un pouvoir constructif, l'U.E.F. et le Mouvement européen ont indiqué [19] comment un petit groupe d'États membres pourrait, en ne votant pour des textes législatifs qu'une fois qu'ils auraient été approuvés par le Parlement, donner au Parlement un pouvoir effectif de co-décision et comment cette méthode pourrait être appliquée dans toutes les matières pour lesquelles le vote à la majorité est stipulé par les traités de la C.E.E. aussi bien que dans l'Acte unique européen — c'est-à-dire pour la politique agricole, la politique commerciale, certains aspects de la politique industrielle, l'ensemble des dépenses budgétaires, ainsi que la plupart des décisions nécessaires à l'achèvement du marché intérieur. Comme on ne peut s'attendre à ce que les gouvernements membres appliquent d'eux-mêmes une telle politique de façon cohérente, leurs parlements pourraient les contraindre à le faire comme le Parlement hollandais contraignit son gouvernement en ce qui concerne les ressources propres de la Communauté. Le Parlement italien a également montré récemment comment il a pu engager son gouvernement à soutenir le Parlement européen. Une action de cette sorte entreprise par les Parlements, disons, de l'Italie, de l'Espagne, de la Belgique ou des Pays-Bas, serait suffisante pour s'assurer qu'aucune loi de la Communauté ne soit adoptée sans l'approbation du parlement européen, ce qui renforcerait substantiellement son influence et sa responsablité, tout en offrant le modèle d'une coopération entre le Parlement européen et les parlements des États membres, telle que celle qui sera essentielle au moment de ratifier la constitution de l'Union européenne.

[19] Résolution du Bureau de l'U.E.F., 11 janvier 1986, et du Comité exécutif du Mouvement européen, 18 janvier 1986.

Mobilisation du soutien

Cela nous amène à la mobilisation en faveur de l'Union européenne. La campagne des fédéralistes en faveur du projet de Traité du Parlement européen a démontré la largeur et la profondeur du soutien parmi les forces politiques et sociales, aussi bien que chez les parlements et les gouvernements en Italie, en Espagne et dans les pays du Bénélux en particulier. Cela donne une base très substantielle pour le lancement de l'action suivante.

A l'exception du gouvernement italien cependant, le soutien des gouvernements au Parlement européen et au projet d'Union européenne n'est pas solide du tout. Une raison qui explique ce manque de fermeté est que le projet de Traité était si large que le soutien en sa faveur pouvait être exprimé en termes généraux sans engagement précis sur un point particulier. La déclaration Schuman peut offrir un exemple à suivre dans l'avenir : elle établissait les principes de base de la CECA que les États qui voulaient en être membres devraient accepter. Ceci assurait que seuls les États qui seraient d'accord sur ces principes se trouveraient engagés à soutenir la ratification d'un traité qui les incarnait. La proposition de Spinelli [20] que le Parlement européen formule un mandat contenant les principes de base du projet de Traité suit cet exemple heureux.

Les fédéralistes doivent chercher à mobiliser un soutien suffisant pour assurer l'adoption de ce mandat par les parlements, les gouvernements ou par référendum, ou par une combinaison de ces formules [21] dans tous les États membres de la communauté. Les fédéralistes britanniques ont clairement exprimé leur conviction que la Grande-Bretagne accepterait un tel mandat s'il était clair que la France, l'Allemagne, l'Italie et quelques autres États membres étaient prêts à aller de l'avant avec ou sans l'agrément britannique ; et que si la Grande-Bretagne ne l'acceptait pas, il serait nécessaire pour l'avenir des Européens, Britanniques inclus, que les autres poursuivent leur route, quoi qu'il arrive. Pour rendre cette perspective plus crédible une étude des implications juridiques serait utile. S'il est vrai qu'une union économique et monétaire gouvernée par des institutions démocratiques est la pièce centrale, il devrait être possible de montrer comment un noyau d'États fortement motivés pourrait la constituer avant les autres, comme ils le firent d'une façon beaucoup plus modeste pour le S.M.E.

Rien de tout cela ne sera possible sans un engagement français

[20] ALTIERO SPINELLI, *Documents de travail*, Commission des institutions du Parlement européen, 24 janvier 1986.

[21] Voir FERNAND HERMAN, *Documents de travail*, Commission des institutions du Parlement européen, 18 février 1986.

et allemand sur un mandat adéquat. Tel doit être l'objectif premier d'une campagne de mobilisation. Si l'analyse précédente est correcte, la persuasion de la France et de l'Allemagne seront aidées par le progrès pas à pas de l'influence et de la responsabilité du Parlement européen et de l'établissement de l'Union économique et monétaire. La réalité de tels progrès combinée avec d'autres changements politiques pourrait même persuader les Britaniques d'adopter une attitude constructive à l'égard du projet d'Union européenne. Mais, même si ces étapes peuvent préparer la voie pour un Acte constitutionnel, elles ne peuvent s'y substituer. Le mandat devrait être le cœur de la campagne de mobilisation des fédéralistes, qui devrait amener le Parlement européen à jouer pleinement son rôle constituant après les élections européennes de juin 1989.

Notes

L'EUROPE ET LE COMECON. VERS UNE OSTPOLITIK EUROPÉNNE ?

*Les pays du Comecon ont à nouveau demandé l'ouverture de négociations officielles avec la Communauté européenne. La reconnaisance réciproque est indispensable pour améliorer les rapports commerciaux, industriels et financiers entre les deux organisations. Mais elle est également importante en raison du rôle nouveau que l'Europe pourrait jouer sur la scène politique internationale. Au cours d'une conférence de presse tenue à Paris le 4 octobre 1985 avec le président Mitterrand, M. Gorbatchev, secrétaire général de P.C.U.S, a déclaré : « Nous estimons qu'il serait également utile d'établir des rapports plus constructifs entre le Conseil d'assistance économique mutuelle (Comecon) et la Communauté économique européenne. Les pays du Comecon ont avancé sur ce plan une initiative constructive qui, paraît-il, a été accueillie avec bienveillance. Il importe qu'elle aboutisse à des résultats concrets. Cela étant, comme nous l'avons déjà déclaré, dans la mesure où les pays de la C.E.E. agissent en tant qu'*entité politique, *nous sommes prêts à rechercher avec eux un langage commun également sur les problèmes internationaux concrets. Cela pourrait revêtir des formes diverses, dont les liens parlementaires, notamment avec ceux qui représentent le Parlement européen ».*

Il est désormais nécessaire que les gouvernements européens et l'opinion publique enregistrent la nette inversion de tendance, par rapport aux années de la guerre froide, dans l'attitude de l'Union soviétique et des pays européens du Comecon à l'égard de la Communauté européenne. En 1962, le Marché commun était encore défini comme « la base économique du bloc agressif de l'O.T.A.N. en Europe et ... une arme de la politique impérialiste de guerre froide et d'accroissement de la tension internationale ». (« Les trente-deux thèses sur le Marché commun », la Pravda, *26-8-1962). Mais en 1972 déjà, M. Brejnev reconnaissait « la situation existant réellement en Europe occidentale » et la nécessité pour les pays du Comecon d'instaurer des rapports de coopération avec le Marché commun. Par la suite, le secrétariat du Comecon a été chargé d'établir des contacts directs avec la Commission de la C.E.E. et, en 1975, M. Ortoli, président de la Commission, et M. Faddeev, secrétaire du Comecon, ont eu effectivement une rencontre officielle pour examiner les possibilités d'une reconnaissance des deux organisations, qui n'a toutefois débouché sur rien. Le 26 septembre 1985, M. Sytchov, secrétaire du Comecon, a de nouveau fait part à la Communauté européenne de la volonté des pays du Comecon de normaliser les rapports mutuels grâce à l'approbation d'une « déclaration » politique commune affirmant que « le Comecon et la C.E.E. établissent entre eux des relations officielles conformément aux compétences des deux organisations ».*

La réponse que la Commission européenne, en accord avec le Conseil des ministres, a envoyée à M. Sytchov est extrêmement prudente. L'idée d'établir des relations officielles entre les deux organisations et de parvenir éventuellement à une déclaration conjointe est acceptée en principe. « En même temps, a déclaré M. De Clercq, commissaire européen, il est proposé à chacun des pays européens du Comecon une normalisation de leurs rapports avec la Communauté ». En somme, la Commission semble plus intéressée à utiliser la reconnaissance officielle du Comecon comme un moyen de nouer ou renforcer les liens bilatéraux entre la C.E.E. et les différents pays du Comecon, plutôt que d'ouvrir une série de négociations globales avec l'organisation de l'Est. Selon certains observateurs, la C.E.E. serait disposée à discuter au niveau global seulement tel ou tel problème de protection de l'environnement et d'établir un échange d'informations statistiques. Les relations commerciales et technologiques devraient par contre être limitées au niveau bilatéral tant entre la C.E.E. et les pays de l'Est qu'entre les pays européens de la Communauté et du Comecon.

Derrière cette attitude d'extrême prudence, et à la limite d'obstruction ouverte, de la part de la Communauté, il y a certainement une composante nationaliste résiduelle de ses États membres. L'Allemagne occidentale veut continuer à avoir des rapports privilégiés avec la R.D.A. et nourrir le rêve d'une réunification qui est, toutefois, impensable en dehors du contexte de l'unification européenne. La France flirte volontiers avec l'U.R.S.S. dans la tentative de poursui-

*vre la politique gaulliste « tous azimuts », l'Italie cultive des rapports particuliers avec les pays balkaniques, etc. En somme, il n'existe pas encore d'*Ostpolitik *européenne, mais un ensemble d'*Ostpolitik *nationales. Toutefois, ces raisons bassement conservatrices n'apparaissent jamais explicitement dans le débat politique. Il y a au moins deux objections importantes qui sont souvent avancées pour justifier une attitude de prudence et d'expectative de la Communauté européenne à l'égard d'un rapport global de coopération économique avec le Comecon.*

La première objection concerne l'asymétrie politique existant entre la Communauté européenne et le Comecon. Alors que la première est une organisation potentiellement supranationale gouvernée par les seuls Européens, c'est-à-dire sans la participation directe des États-Unis, le Comecon inclut l'U.R.S.S. avec les pays de l'Est européen. D'où la tendance à penser que le Comecon doit être considéré comme un instrument de l'hégémonie soviétique sur l'Europe orientale et que par conséquent les Européens de l'Ouest auraient tort de le considérer comme un véritable interlocuteur : ils renforceraient ainsi le pouvoir de Moscou sur ses alliés.

Il y a certainement du vrai dans cette affirmation. Les rapports entre États étant ce qu'ils sont, ils comportent des responsabilités réelles pour les grandes puissances. On ne peut en effet exclure que l'empressement avec lequel l'U.R.S.S. tente de promouvoir la reconnaissance du Comecon par la Communauté soit motivé par le désir très terre-à-terre de tenir sous contrôle les rapports de ses alliés européens avec leurs interlocuteurs occidentaux. Cela du reste va de soi : dans un monde bipolaire, les États-Unis ne se comportent pas différemment à l'égard de leur alliés de l'Europe occidentale quand ils discutent directement avec l'U.R.S.S. sur la sécurité européenne. Mais ce n'est là qu'un aspect du problème. Il faut en outre voir si une coopération économique accrue entre Europe de l'Est et de l'Ouest ne permettrait pas, à long terme ou à très long terme, aux pays socialistes de devenir toujours plus autonomes à l'intérieur du Comecon. On ne peut en effet fonder la politique européenne sur l'illusion qu'il serait possible, sans examiner l'éventualité funeste d'un cataclysme international, de mettre autre chose à la place du Comecon. Il a été créé par Staline en 1949 comme réponse du bloc socialiste aux séductions du plan Marshall, mais il a été pratiquement inactif tant que le modèle de développement appliqué aux pays de l'Est a reproduit exactement le modèle soviétique. L'autosuffisance nationale était alors le mot d'ordre et aucun organisme ne servait à coordonner la division du travail à l'intérieur du camp socialiste. Mais à partir des années '70 la situation a profondément changé et actuellement le commerce intra-Comecon est plus important, pour les différents pays socialistes, que le commerce intra-communautaire pour les pays de la C.E.E. C'est même là une raison de la faiblesse du Comecon : c'est un marché excessivement fermé aux échanges mondiaux et ses possibilités de croissance sont désormais liées à une insertion active dans le marché international. C'est pourquoi le rapport avec la Communauté européenne, première puissance commerciale mondiale, est si important. Mais alors, est-il raisonnable de soutenir qu'une décision qui mettrait les pays de l'Est européen en mesure de stimuler leur développement économique et d'accroître le bien-être de leurs peuples augmenterait leur dépendance à l'égard de la superpuissance soviétique ? En vérité, l'absence d'ouverture à l'Ouest provoquerait précisément l'effet que les opposants à des rapports plus étroits entre les deux parties de l'Europe redoutent. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un coup d'œil sur le « Programme d'ensemble » adopté par le Comecon en 1971 pour renforcer les institutions communes : d'une part, il est affirmé que « le Conseil d'aide économique mutuelle, qui dans son activité concrète devrait prendre toutes les mesures indispensables à la réalisation du présent Programme d'ensemble, aura un rôle de plus en plus important » et d'autre part que l'« intégration économique socialiste ne comporte la création d'aucun organe supranational ». La contradiction est flagrante, mais compréhensible. Les pays du Comecon ne peuvent désormais se passer d'une intégration internationale plus poussée. Et face à la nécessité d'affronter un marché international toujours plus turbulent, la tendance à renforcer le Comecon sera certainement destinée à prévaloir sur ceux qui voudraient maintenir des limites à ses compétences. L'ouverture à la Communauté peut alors devenir un facteur décisif de croissance économique et politique du Comecon. Si l'Europe occidentale est en mesure d'offrir aux pays du Comecon des instruments monétaires (l'ECU) et financiers (un système de facilités de crédits pour leur commerce extérieur) appropriés, il est vraisemblable que ceux-ci seront les véhicules d'un processus d'internationalisation des économies socialistes qui est désormais inévitable et qui ne pourra être entravé que par l'étroitesse de vue des gouvernements occidentaux européens.

La seconde objection, selon certains critiques d'une plus grande ouverture Est-Ouest, concernerait l'absence de démocratie formelle dans les pays socialistes de l'Est. Une collaboration économique ouverte avec les pays socialistes, fait-on valoir, renforcerait et perpétuerait des pouvoirs non démocratiques. Il s'agit d'une objection qui reflète le climat de guerre froide et qui est soulevée chaque fois que les rapports entre les deux superpuissances se dégradent. En réalité, l'Europe entretient tranquillement des rapports économiques avec de très nombreux pays, en Amérique latine, en Afrique et en Asie, dont le carac-

tère démocratique effectif pourrait soulever beaucoup d'objections. Le problème essentiel est différent. Les vrais démocrates devraient prendre conscience que l'avenir de la démocratie est mondial et dépend désormais de l'affirmation d'un processus effectif de détente et de dépassement de la politique des blocs militaires opposés. Seul un sot pourrait soutenir qu'il existe une opposition irrémédiable entre socialisme et démocratie, comme si à l'Est on était capable de concevoir seulement celle de l'égalité politique. Il faut du reste admettre qu'un processus de démocratisation, qui emprunte des voies et des formules différentes de celles qui sont habituelles en Occident, est également en cours dans les pays de l'Est. Les peuples de l'Europe orientale sont parfaitement conscients de la nécessité de faire avancer leurs régimes socialistes vers des formes de gouvernement garantissant une plus grande liberté, y compris les libertés économiques, et la participation du peuple au contrôle du pouvoir. Mais il faut aussi reconnaître que ce processus de démocratisation est continuellement freiné par les tensions politiques et militaires entre les deux superpuissances. Dans un monde bipolaire, démocratie et socialisme finissent inévitablement par devenir des instruments du pouvoir impérial. Il n'y a qu'une seule issue. Les pays européens, de l'Est et de l'Ouest, ont des tâches et des responsabilités mondiales. Le terrain fondamental de la confrontation ou du dégel entre les superpuissances est , et restera, l'Europe. Chaque pas en avant vers l'ouverture des frontières et pour l'instauration de rapports plus étroits de coopération entre les économies et les peuples représente également un pas en avant vers la pacification du vieux continent. L'exemple franco-allemand est très clair à cet égard. L'esprit de conquête et de domination de ces deux États a engendré deux guerres mondiales. Aujourd'hui, ils vivent en amitié dans la Communauté européenne. Pourquoi des progrès analogues ne peuvent-ils être faits entre les pays situés de part et d'autre du « rideau de fer » désormais décrépit ? Tout ce qui aujourd'hui favorise la détente finira à la longue par favoriser aussi la démocratie.

La Communauté européenne ne doit pas se dérober à ses responsabilités. La reconnaissance par Gorbatchev de la Communauté européenne comme une entité politique et la considération explicitement manifestée pour le Parlement européen sont certainement le fruit de la lutte pour l'Union européenne. C'est une confirmation supplémentaire de la justesse de la voie empruntée et de la nécessité de continuer sans hésitation, en dépit du temps d'arrêt de Luxembourg, à se battre pour l'objectif prioritaire de l'Union. Les forces de progrès, y compris la « gauche européenne », devraient désormais comprendre que tout projet de renouvellement et de paix repose nécessairement sur l'unification politique de l'Europe. Mais s'il est vrai que c'est seulement si l'Union est réalisée qu'il sera possible de mettre en place une politique extérieure européenne cohérente, un pas important peut être fait dès maintenant. La Communauté européenne a démontré — par exemple avec les conventions de Lomé, dans les négociations commerciales au sein du G.A.T.T., etc. — qu'elle est un interlocuteur économique crédible et important au niveau mondial. Pourquoi le Parlement européen ne demande-t-il pas à la Commission de s'engager immédiatement, et sans tergiversations, dans une négociation qui déboucherait sur un accord global de coopération économique avec le Comecon ?

Guido Montani

LE TRAITÉ D'UNION EUROPÉENNE ET LA LÉGITIMITÉ DES DÉCISIONS DÉMOCRATIQUES A LA MAJORITÉ

L'article de Gerda Zellentin « Überstaatlichkeit statt Bürgernähe ? » (Intégration, *1/1984) contient, en ce qui concerne le projet de traité instituant l'Union européenne approuvé par le Parlement européen le 14 février 1984, une critique qui mérite qu'on s'y arrête.*

Selon l'auteur, le passage des décisions à l'unanimité aux décisions à la majorité, auquel le Parlement européen attribue une importance décisive, est non seulement difficile à mettre en œuvre en raison des résistances de nombreux gouvernements nationaux, mais également discutable sur le plan des principes. Et cela parce que « le caractère obligatoire des décisions démocratiques prises à la majorité est discuté même à l'intérieur des États membres, surtout en rapport avec les nouvelles tâches de l'Autorité publique. Si l'on tient compte des vastes implications de nature chronologique, territoriale et objective de la technologie génétique, qui est appelée à jouer un rôle déterminant dans la biosociété, de la micro-électronique et de l'informatique, sans lesquelles l'activité économique est impensable dans les prochaines décennies, sans parler de l'utilisation de l'énergie atomique, il est évident que les organes démocratiques sont appelés à prendre des décisions dont le contenu politique n'est plus réversible, corrigible et contrôlable. Dans les cas où les majorités décident de manière définitive sur les possibilités de vie des générations actuelles et futures, sur la survie des patrimoines historiques et naturels, sur la qualité de l'environnement, les décisions à la majorité ne sont ni adéquates ni moralement admissibles. La vie et la santé ne peuvent en aucun cas être sacrifiées aux exigences d'un compromis politique, si l'on veut éviter l'affirmation d'une tyrannie de la majorité dépourvue de toute

légitimité ». De ces considérations découlent des conclusions assez vagues sur la nécessité de donner vie à une Union européenne qui, au lieu d'être fondée sur un modèle de supranationalité européenne et, partant, sur le vote à la majorité, soit proche des citoyens et laisse par conséquent le maximum de place à la décentralisation, à la responsabilité des invidus et à la participation [1].

Ce type de critique au projet de traité d'Union européenne trouve des oreilles très sensibles à l'intérieur de Mouvement fédéraliste européen. Depuis quelques années, nous consacrons en effet beaucoup d'attention à la question des options institutionnelles nécessaires pour affronter de façon adéquate les problèmes posés par la transition vers la société postindustrielle [2]. *Dans ce contexte, nous avons commencé à réfléchir sur la nécessité d'intégrer dans le fédéralisme classique de nouvelles formes de fédéralisme, parmi lesquelles l'extension du bicaméralisme à tous les niveaux de l'articulation fédérale de l'État, le partage des compétences entre les divers niveaux sur la base de critères territoriaux et non fonctionnels et le système des élections en cascade semble revêtir une importance centrale. Devant le fait qu'aujourd'hui on se trouve de plus en plus fréquemment dans l'obligation d'accomplir des choix à même d'imprimer au processus historico-social une direction qui influencera pour de très longues périodes, et à la limite pour toujours, le destin des peuples, nous sommes en outre arrivés à la conclusion que le plan doit avoir un caractère constitutionnel. En d'autres termes, le pacte constitutionnel, qui dans les États démocratiques rend co-responsables les forces politiques et sociales dans la défense du régime, c'est-à-dire des institutions qui régissent la lutte pour le pouvoir et constituent le fondement de la coexistence politique, doit s'étendre à un terrain plus vaste : celui de la programmation. Cela signifie que l'approbation du plan doit se fonder sur des mécanismes de participation plus efficaces et plus articulés que les mécanismes actuels et mêmes exiger la majorité qualifiée (normalement des 2/3) nécessaire pour introduire des modifications constitutionnelles* [3].

---

[1] Quand paraîtra le livre de G. Zellentin, *Möglichkeiten alternativer Entwicklung und Integration in Europa,* annoncé dans une note de l'article examiné ici, on pourra connaître avec plus de précision les propositions de l'auteur concernant une Union européenne proche des citoyens, et éventuellement en discuter.

[2] Cf. en particulier : M. ALBERTINI, *Discorso ai giovani federalisti,* « Il Federalista », XX, 1978, n° 2-3 ; L. LEVI et S. PISTONE, *L'alternativa federalista alla crisi dello Stato nazionale e della società industriale,* « Il Federalista », XXIII, 1981, n° 2 ; F. ROSSOLILLO, *Città, territorio, istituzioni,* Napoli, Guida, 1983 ; id. *Le Fédéralisme dans la société postindustrielle* « Le Fédéraliste », XXVI, 1984, n° 2.

[3] Signalons à ce propos le livre : B. GUGGENBERGER-C. OFFE, *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel,* Opladen, West-

Par conséquent, si nous sommes très sensibles au discours sur la légitimité des décisions démocratiques à la majorité face aux problèmes posés par le progrès scientifique et technique, nous estimons cependant erronée la critique formulée sur cette base par Gerda Zellentin à l'encontre du projet de traité d'Union européenne. Au niveau de la Communauté européenne, l'introduction des décisions à la majorité dans l'organe représentatif des gouvernements nationaux (qui doit aller de pair avec l'attribution au Parlement européen d'un plein pouvoir de codécision législative) signifie l'élimination du droit de veto national, c'est-à-dire du mécanisme qui bloque depuis une quinzaine d'années le développement de l'intégration européenne. Il s'agit essentiellement d'étendre le système démocratique du niveau national au niveau supranational, d'instituer une souveraineté démocratique européenne, à défaut de quoi la Communauté est vouée à se désagréger et l'Europe à redevenir un nid de vipères, rendant ainsi irréversibles sa décadence et son inféodation aux superpuissances.

Mis à part cette perspective, la structure confédérale actuelle de la Communauté a des implications extrêmement négatives précisément à l'égard des problèmes qui tiennent tant à cœur, et si justement, à G. Zellentin. Cela est particulièrement évident, par exemple en ce qui concerne le problème de la pollution. Si l'on peut dire que la pollution ne s'arrête plus aux frontières nationales, cela est encore plus vrai dans une zone comme la Communauté, où le processus d'intégration a produit une interdépendance particulièrement poussée. Or, l'absence de pouvoir démocratique européen empêche un contrôle efficace des décisions qui relèvent des pouvoirs souverains des États, mais qui peuvent entraîner des conséquences extrêmement négatives à l'intérieur des États voisins. Et ce type de situation ne se limite pas à la pollution, mais se manifeste dans tous les cas où à l'interdépendance croissante ne correspond pas un pouvoir démocratique supranational en mesure de la gouverner. Il est également évident que seul un pouvoir démocratique européen fort serait à même de contrôler efficacement les choix des grandes entreprises multinationales qui, à défaut d'un contrôle public efficace (que les gouvernements ne peuvent exercer en raison de leur faiblesse), peuvent entraîner des conséquences négatives irréversibles [4].

---

deutscher Verlag, 1984, qui contient des considérations et des analyses très intéressantes sur cette problématique et quelques conclusions qui vont dans le même sens que les nôtres.

[4] L'incapacité de dégager avec clarté dans le fédéralisme supranational l'unique instrument en mesure d'affronter cette problématique provoque assez souvent l'apparition dans les milieux progressistes de tentations protectionnistes. Cette tentation n'est pas entièrement écartée dans le livre indiqué en note 3, cf. p. 179.

Par conséquent, les réserves de G. Zellentin à l'égard du passage aux décisions à la majorité dans la Communauté européenne ne font pas seulement le jeu des nationalistes, elles sont aussi en contradiction avec l'exigence de soumettre à un contrôle démocratique efficace les problèmes liés à l'affirmation de la société postindustrielle.

Nous sommes bien conscients que le projet de traité d'Union européenne n'offre pas une réponse complète à cette exigence. C'est précisément la raison pour laquelle le M.F.E., tout en ayant comme objectif stratégique de sa lutte dans cette phase historique la réforme de la Communauté dans un sens démocratique en général, est en même temps engagé dans une lutte à plus long terme en direction du fédéralisme de type nouveau évoqué plus haut, et de la réforme du système démocratique lui-même afin de l'adapter à une situation historique qui rend possibles des choix à même de compromettre les possibilités de vie des générations futures. A cet égard, il est en outre d'une extrême importance de bien voir que la réalisation de l'Union européenne créera le cadre politique irremplaçable pour atteindre ces objectifs.

Le point fondamental est que la transformation de la Communauté dans un sens démocratique et fédéral permettrait de surmonter les carences structurelles dont souffrent les systèmes démocratiques au niveau national, carences qui tiennent essentiellement au fait que les problèmes de fond dépassent les frontières nationales. Dans le cadre d'une démocratie supranationale solide, on verrait disparaître les risques d'une régression autoritaire qui sont toujours présents dans les précaires démocraties nationales et il deviendrait possible de lutter autrement que de manière velléitaire pour l'adaptation de la démocratie aux problèmes de la société postindustrielle. Il faut ajouter que le projet de traité d'Union européenne lui-même contient une importante option qui va au-delà du pur fédéralisme interétatique : le principe de subsidiarité y figure comme critère fondamental du partage des compétences entre niveau national et niveau supranational. Le second paragraphe de l'article 12 dit en effet : « L'Union n'agit que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les États membres œuvrant séparément, en particulier, celles dont la réalisation exige l'action de l'Union parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières nationales. » Le principe de subsidiarité étant un des éléments structurels du fédéralisme entendu comme critère général d'organisation de la société et de l'État, il est tout à fait légitime d'escompter que la reconnaissance de ce principe par la constitution européenne tendra de plus en plus à influencer l'évolution interne des États membres dans le sens de leur restructuration sur une base fédérale.

Sergio Pistone

LE RÔLE DE L'EUROPE DANS LE FINANCEMENT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT

L'endettement international des pays du tiers-monde non producteurs de pétrole s'est accru au cours de la décennie ayant suivi la crise énergétique d'un taux annuel moyen de 19 %. Cette évolution peut être mise sur le compte de plusieurs causes, parmi lesquelles on relève trois facteurs de première importance : l'augmentation du prix du pétrole, la hausse des taux d'intérêt réels, et la détérioration des facteurs d'échange.

Le taux de développement enregistré par de nombreux pays du tiers-monde, plus élevé par rapport à la moyenne mondiale, a lui aussi contribué à détériorer l'équilibre dans les comptes avec l'étranger, dans la mesure où il a fait s'accroître les importations plus vite que les exportations.

Cette situation a commencé à produire des effets déstabilisateurs, qui sont allés se cumulant, parallèlement à l'augmentation des taux d'intérêts réels et à la stagnation économique internationale.

Bien sûr, les causes d'ordre international ne constituent pas la seule origine des difficultés financières du tiers-monde. Les financements internationaux ont été fréquemment utilisés pour soutenir la consommation, et pas seulement les investissements. La voie financière vers le développement a créé des illusions sur la possibilité de desserrer la contrainte de l'équilibre des comptes avec l'étranger.

La conjoncture internationale et les problèmes internes se sont influencés réciproquement, en aggravant encore la situation des pays en voie de développement. En conséquence, les changements intervenus dans l'économie internationale ont modifié vers le bas, la rentabilité des interventions effectuées par le tiers-monde en ayant recours aux financements internationaux rendant donc plus difficile la production de revenu nécessaire à l'amortissement de la dette extérieure.

D'où l'ample débat actuel sur les risques d'une crise financière internationale et sur l'urgence d'une restructuration des rapports financiers internationaux.

La gravité de la situation ne doit pas être assimilée à la seule dimension de l'endettement. Il faut plutôt prendre en compte le contexte dans lequel prend place ce même endettement, la permanence des conditions internationales qui sont à l'origine de la détérioration de la situation des pays en voie de développement et les distorsions non résolues de l'ordre monétaire et financier international.

L'ampleur de la dette accumulée par le tiers-monde est limitée, quelle que soit la méthode d'évaluation adoptée.

Si l'on se limite à considérer les activités bancaires internationales, la part des pays en voie de développement, après une hausse vertigineuse consécutive à la crise du pétrole, s'est stabilisée autour de 30 %, du moins d'après les statistiques de l'O.C.D.E.

Si nous comparons la situation actuelle avec celle du début du siècle, nous constatons que les quantités en jeu aujourd'hui sont relativement limitées. A l'époque, l'activité financière internationale atteignait une valeur égale à presque trois fois celle du commerce mondial ; ce rapport est aujourd'hui dix fois inférieur.

Ces indications apparaissent encore plus significatives si l'on prend en compte l'évolution de ces dernières années. La tendance à l'accroissement exponentiel de la dette extérieure américaine, allant de pair avec les passifs croissants de la balance commerciale, est telle que les problèmes financiers du tiers-monde en sont rejetés en second plan. Ces conclusions sont confirmées par les plus récentes prévisions du Fonds monétaire international.

Le fait est que l'ordre financier international actuel n'est pas en mesure de gérer le problème de l'endettement international. Et c'est là que résident les véritables problèmes, c'est-à-dire les problèmes du développement économique.

Un précédent historique

Au début du siècle, le système financier international a prouvé qu'il était capable de gérer avec efficacité d'importants transferts de capitaux, grâce à la stabilité garantie par le sterling exchange standard *et par la position centrale de la* City.

L'analyse historique d'un tel précédent permet de cerner les conditions qui ont déterminé son succès, de même que les causes de la crise qui s'ensuivit.

On peut parfaitement affirmer, en schématisant, que ce système a vécu une période de grande stabilité (fin du XIXe-début du XXe siècle) tant que la Grande-Bretagne a été en mesure d'équilibrer de grandes exportations de capitaux, avec un surplus équivalent de la balance commerciale.

Pendant toute la période envisagée, la Grande-Bretagne n'a cessé d'être une exportatrice nette de capitaux qui étaient investis à l'étranger à long terme finançant, donc, les déficits structurels des pays en voie de développement, à travers la médiation garantie par l'organisation développée et efficace de la City. *Ce flux de capitaux pouvait être réalisé sans porter atteinte à la stabilité du système et, en particulier, sans compromettre le rôle de la livre-sterling en tant que principale monnaie de réserve et de paiement international, dans la mesure où cela était contrebalancé par un* surplus *de la balance commerciale anglaise. Cela signifie, en d'autres termes, que les capitaux affectés aux prêts et aux investissements directs, lui revenaient sous forme de demandes de biens et de services. La stabilité du système était en outre accrue par le fait que, grâce à la position de la* City *en tant que principal centre financier international, l'Angleterre pouvait faire face à d'éventuelles pressions contre ses propres réserves d'or, en attirant justement de l'or surtout en provenance des pays européens à l'aide des opportunes manœuvres de la Banque d'Angleterre sur le taux d'escompte.*

Bien que très schématiques, ces renseignements semblent toutefois suffisants, du moins dans une première approximation, pour fournir un schéma interprétatif de l'ordre financier-monétaire qui s'affirme à la fin du XIXe siècle.

Il est tout à fait possible, par une approche analogue, d'affirmer que le système est entré en crise lorsque la Grande-Bretagne a perdu sa primauté économique, par suite de la diffusion de la révolution industrielle.

L'apparition sur la scène mondiale de deux nouvelles puissances économiques et politiques, l'Allemagne et les États-Unis, a bouleversé la prédominance commerciale de l'Angleterre sur tous les marchés libres. Tant et si bien que la Grande-Bretagne a eu de plus en plus de difficultés à compenser ses propres exportations de capitaux par un surplus *équivalent de sa balance commerciale.*

La situation a été par ailleurs aggravée par l'absence d'une banque centrale aux États-Unis ; la création du Federal Reserve System *remonte en fait au 23 décembre 1913. La Banque d'Angleterre a, de fait, pendant de nombreuses décennies, rempli les fonctions typiques d'une banque centrale vis-à-vis du marché intérieur des États-Unis. Il est bien évident que cette situation a constitué un facteur d'instabilité. Non seulement les États-Unis n'ont pas assumé les responsabilités qui leur revenaient pour contribuer à l'instauration d'un ordre monétaire international équilibré, plaçant le dollar sur le même plan que la livre sterling, mais ils ont même fait appel à cette dernière pour financer leur propre commerce intérieur.*

Nous n'approfondirons pas ce point. Par contre, il est urgent de souligner qu'il existe un précédent historique qui prouve qu'il est possible de financer les déficits structurels à long terme des pays en voie de développement. Un tel précédent met en évidence que le financement du développement, au niveau international, ne peut être garanti par un seul centre (un seul pays) qu'en présence de conditions spéci-

fiques (suprématie économico-financière) destinées à disparaître avec le temps.

La situation actuelle. Le rôle des États-Unis

Le précédent historique anglais peut contribuer à éclairer dans quelle mesure les États-Unis peuvent garantir, dans les conditions actuellement en vigueur, le financement du développement international. En dernière analyse, il s'agit de savoir si les États-Unis sont en mesure de répéter le précédent historique anglais, compte tenu des différents scénarios politico-économiques.

Comme dans le cas de l'Angleterre, il faut mettre en évidence que pendant une certaine période, les conditions existantes ont permis aux États-Unis de compenser d'importantes exportations de capitaux par un surplus dans la balance commerciale. Dans l'immédiate après-guerre, les États-Unis ont été en mesure d'atteindre cet objectif sans difficulté (il suffira d'évoquer ici le plan Marshall comme preuve d'une telle capacité).

Aujourd'hui, toutefois, différents symptômes nous suggèrent que des conditions analogues ne se reproduisent plus. De même qu'au début du siècle le développement de l'Allemagne, de la France et des États-Unis ont affaibli la prééminence économique de la Grande-Bretagne, à la fin des années soixante ce sont la réalisation complète de l'union douanière et le développement du Japon qui ont enlevé aux États-Unis leur indiscutable hégémonie économique.

Lorsque la révolution industrielle se propagea la Grande-Bretagne perdit le privilège d'être la seule puissance industrielle ; avec la naissance de la C.E.E. et, plus tard, avec le développement du Japon, les États-Unis ont perdu le privilège de représenter le seul marché développé de dimensions continentales, adaptées aux techniques de production modernes.

En 1943, l'année des accords de Bretton Woods, l'économie des U.S.A. répresentait près de 40 % du P.I.B. mondial ; 90 % des réserves mondiales d'or étaient concentrées à Fort Knox ; le système industriel des États-Unis fonctionnait à plein régime, tandis que le reste du monde subissait les dévastations de la guerre. Aujourd'hui le pourcentage du P.I.B. mondial couvert par les États-Unis représente à peu près la moitié de celui d'il y a quatre décennies, les réserves d'or ont été redistribuées et le reste du monde s'est développé à un rythme plus soutenu que celui de l'économie américaine.

C'est dans ces données essentielles que s'inscrivent les limites historiques infranchissables du rôle que les États-Unis peuvent jouer. Pourtant si d'une part le rôle des États-Unis sur l'économie mondiale a diminué, de l'autre, la demande de monnaie et de financement international indispensable pour soutenir le développement et l'intégration économique au niveau mondial, a augmenté d'autant. Les deux effets s'ajoutent et créent un déséquilibre.

Précisons que le déséquilibre est aggravé par l'absence d'une banque centrale européenne. Tout comme la Banque d'Angleterre avait dû suppléer, à cheval sur le XIXe et le XXe siècle, à l'absence d'une banque centrale aux États-Unis, de même aujourd'hui le dollar remplit le vide de pouvoir laissé par la Communauté soit au niveau mondial, soit même sur le marché intérieur de l'Europe.

Dans ce domaine aussi, nous n'approfondirons pas plus avant l'analyse. Ces considérations étant faites, même schématiquement, elles suffisent à orienter la recherche dans le sens d'une prise en compte des possibilités réelles des États-Unis, dans les conditions actuelles, pour garantir de façon autonome un financement adapté au développement international.

Le rôle des intermédiaires bancaires

Le rôle central joué par les États-Unis dans le soutien du système financier international n'a pu être conservé qu'à condition de développer leur fonction d'intermédiaire bancaire entre créditeurs et débiteurs structurels étrangers. Mais, aujourd'hui, cette possibilité aussi est devenue plus difficile.

Au cours des années qui suivirent la première crise pétrolière, trois acteurs sont apparus dans le monde financier : les pays de l'O.P.E.P. qui ont joué un rôle de créditeurs structurels, les pays du tiers-monde qui étaient les débiteurs, et enfin les pays industrialisés, notamment, les banques américaines qui ont organisé le recyclage des surplus.

La capacité des pays de l'O.P.E.P. de produire des surplus *financiers est aujourd'hui remise en question. Il est même prévisible que dans un futur proche ces mêmes pays devront recourir aux réserves cumulées pour faire face aux déficits courants.*

Le système bancaire international est appelé à se trouver étranglé dans un étau serré. D'un côté les pays du tiers-monde maintiendront ou augmenteront leur propre demande de capitaux ; le degré d'illiquidité pour nombre de ces pays est mesuré par la nécessité dans laquelle ils se trouvent d'obtenir de nouveaux prêts pour faire face au paiement des intérêts sur les financements obtenus par le passé. D'un autre côté, les pays de l'O.P.E.P. pourront prétendre au retrait de dépôts. Le système devra donc faire face à une diminution des dépôts, sans pour autant pouvoir disposer de ses actifs gelés.

La situation est rendue plus difficile du fait que le pays à l'épicentre est en train d'aggraver les déséquilibres, en absorbant lui-même

les ressources au lieu de contribuer au financement du reste du monde.

La conséquence directe de cette situation est la nécessité de trouver un point d'équilibre « vers le bas ». Ce qui explique pourquoi le système financier international a imposé aux pays endettés un ajustement déflationniste de leur activité économique, de manière à réduire ou à minimiser l'augmentation de leur endettement.

Il nous faut souligner la tendance contradictoire qui se fait jour dans les rapports entre pays industrialisés. Le rôle de créditeur structurel que les pays de l'O.P.E.P. sont en train de perdre doit fatalement être repris par d'autres pays ; or, une telle fonction a été assumée, de plus en plus ouvertement, durant ces dernières années, en premier lieu par le Japon, et deuxièmement par l'Europe. Cette évolution s'est accompagnée du développement des places de New York comme centre financier international ; et cela provient du rôle du dollar en tant que monnaie principale de paiement et de réserve. Ainsi, la responsabilité de régir le système financier international et la capacité de fournir les ressources nécessaires sont séparées, d'où une extrême fragilité du sytème.

Les conséquences déflationnistes pour les pays du tiers-monde

Pour évaluer le caractère régressif des solutions adoptées — autrement dit, du système financier international en vigueur —, il suffit de mesurer leur impact déflationniste notamment sur l'économie des pays en voie de développement. La chute du taux de développement, la diminution du revenu par tête, l'augmentation du chômage, le ralentissement du commerce international qui entraîne celui de la division internationale du travail, ont frappé différemment les divers pays du tiers-monde. D'un côté, les P.N.I. (pays nouvellement industrialisés) ont su mieux s'adapter aux changements des conditions internationales ; à l'autre bout, les pays de l'Afrique noire et certains pays sud-américains sont destinés, même dans un futur immédiat, à en subir les conséquences les plus graves. Pour l'ensemble du tiers-monde, la situation est grave.

Les conséquences de cette situation peuvent être mesurées a contrario, *si l'on considère quel est le niveau d'endettement nécessaire aux pays du tiers-monde pour programmer un taux de développement à même de garantir l'augmentation du revenu par tête, c'est-à-dire, en perspective, le dépassement de la conditon de sous-développement.*

Dans ce but, le C.E.P.I.I., l'important centre d'études du gouvernement français, a calculé que, pour garantir un accroissement annuel de 2 % du revenu par tête dans les pays du tiers-monde, au cours des années 80, il faut prévoir pour la fin de cette même décennie un endettement triple de celui enregistré en 1982. On peut comparer cette estimation avec ce qui s'est passé dans les années immédiatement précédentes : l'endettement de ces mêmes pays a quintuplé de 1975 à 1982.

Pour atteindre l'objectif minimal du maintien du revenu par tête existant il faut, selon ces mêmes prévisions, prévoir un accroissement annuel de l'endettement de ces pays égal à 40 milliards de dollars en moyenne.

Précisons que seule la perspective d'un accroissement élevé de l'endettement du tiers-monde, et par conséquent de son taux de développement, permet une réduction des risques de crise dans le système financier international ; il y a donc une convergence évidente d'intérêts entre pays industrialisés et pays en voie de développement dans la recherche d'une solution appropriée à la nature du problème : le développement équilibré de l'économie internationale.

La nécessité de restructurer profondément le système financier international apparaît donc comme étant le problème fondamental. Cela remet en cause le système monétaire international et l'ordre économique en vigueur : en dernier ressort, c'est du gouvernement de l'économie mondiale qu'il est question. Il s'agit de définir l'objectif nécessaire et de préciser le rôle que l'Europe peut jouer dans ce cadre.

L'alternative mondialiste

Une première proposition alternative est identifiable dans la position défendue par Keynes au cours des négociations de Bretton Woods et qui conduisirent à la création du Fonds monétaire international. Il s'agit d'une réponse mondialiste, c'est-à-dire du renforcement des institutions internationales, conçues comme le noyau d'un gouvernement mondial, pour gérer l'économie mondiale.

C'est la voie de la raison. A long terme, c'est la réponse gagnante, dans la mesure où elle suit l'évolution de l'histoire. A court terme, des progrès sont peut-être possibles dans cette direction, mais on peut douter (pour des raisons historiques et politiques et non économiques) que l'on puisse parcourir beaucoup de chemin sur cette voie.

Les raisons de la validité de cette solution doivent en tout cas être comprises, afin d'orienter l'action des gouvernements et de définir les contenus de la coopération internationale.

Dans la vision de Keynes, la demande réelle constitue le véritable moteur du développement. Il faut prendre acte que le consumérisme a épuisé son propre potentiel de développement dans les pays évolués, alors qu'il peut encore favoriser la croissance économique au cas où la demande potentielle deviendrait effective dans les pays moins développés. A l'époque du marché mondial, on voit apparaître le pro-

blème de la gestion rationnelle de la réserve de demande effective existant aujourd'hui dans les pays les moins avancés. Abstraction faite de toutes considérations, pourtant légitimes, d'ordre politique et moral, il s'agit, d'un point de vue économique, de prendre acte qu'un nouveau cycle de développement peut être stimulé en garantissant le financement international du développement (de la demande effective) des pays les moins évolués.

Le problème est de savoir si l'on peut aujourd'hui poursuivre un tel dessein.

L'alternative européenne et africaine

Au cours du dernier après-guerre, l'affirmation d'un nouvel ordre a représenté un projet clairvoyant mais abstrait ; dans les conditions actuelles, ce projet a valeur de réponse réaliste et nécessaire aux problèmes à résoudre dans l'immédiat. Ce projet peut aboutir dans la mesure où l'Europe et l'Afrique peuvent le soutenir conjointement ; en effet, il représente la seule stratégie capable d'assurer le développement de l'Europe comme de l'Afrique (et par extension, du monde entier).

La réponse appropriée à ce problème consiste à proposer un « plan Marshall » européen pour le développement de l'Afrique. C'est là aussi la seule perspective en mesure de soutenir la modernisation de l'économie européenne, qui ne peut être conçue en dehors d'un cadre de développement de la coopération internationale. Une Europe repliée sur elle-même en viendrait fatalement à protéger son industrie : on verrait alors le retour au protectionnisme, le vieillissement progressif du système de production, la stagnation économique et la marginalisation de l'Europe.

Il s'agit, alors, de définir les conditions nécessaires pour la réalisation de cette solution alternative. Le renforcement du processus d'unification économique et monétaire, au niveau de l'Europe comme de l'Afrique, *acquiert dans ces conditions une importance décisive.*

Le développement du système économique international et son financement sont en discussion ; la création d'un nouvel ordre monétaire est la condition pour que la finance internationale puisse se développer de manière équilibrée et jouer un rôle évolutif.

La réalisation de l'Union économique et monétaire permettrait à l'Europe de placer aux côtés du dollar sa propre monnaie et de l'utiliser comme un moyen de paiement et de réserve internationale. Il s'agit d'une condition indispensable pour l'unification du marché européen des capitaux. Ce n'est qu'ainsi que l'Europe peut aspirer à jouer, au niveau mondial, un rôle évolutif semblable à celui qu'assumait autrefois la City.

La création de l'Union monétaire européenne revêt une importance décisive parce que, pour apporter une solution appropriée au financement d'un plan de solidarité pour le tiers-monde, l'Europe doit augmenter son propre poids dans l'économie mondiale.

*D'autre part, le renforcement des Unions monétaires africaines existantes et le démarrage d'un processus d'intégration au niveau continental, pourraient garantir le développement équilibré du continent. Sur le plan international, l'union de l'Afrique est en mesure d'assurer l'*equal-partnership *dans ses relations avec l'Europe et avec les autres régions industrialisées, tandis qu'une Afrique divisée serait condamnée à subir l'hégémonie des États les plus développés, sous la forme d'un nouveau colonialisme. En outre, l'unité de l'Afrique est nécessaire pour assurer une répartition optimale des ressources à l'échelon continental.*

*Il convient de rappeler un précédent historique. Au début de l'après-guerre, la reconstruction européenne s'est faite sur la base d'un projet unitaire ; cela a permis d'utiliser au mieux les aides fournies par les États-Unis grâce au plan Marshall, et de poser les bases d'un rapport d'*equal-partnership *entre l'Europe et les États-Unis qui, à l'époque, ne pouvait pas être concrétisé rapidement.*

Il s'agit donc, pour l'Afrique, de suivre l'exemple du Système monétaire européen et de jeter les bases de la fondation et du développement d'un Système monétaire africain.

L'expérience du Marché commun est significative. Le problème monétaire ne fut pas pris en considération à l'époque de la fondation de la C.E.E., dans la mesure où le Marché commun, au cours de cette première phase, pouvait utiliser le dollar comme succédané de la monnaie européenne. A présent, toutefois, le Marché commun ne peut fonctionner en l'absence d'une monnaie unique, étant donné que la crise du dollar entraîne des fluctuations monétaires : un marché, pour exister en tant que tel, a besoin de la stabilité des prix des matières premières et des marchandises qui dépend elle-même de la stabilité monétaire.

Pour l'Afrique, le processus d'unification monétaire s'avère encore plus indispensable. En Europe, le problème était d'abattre les barrières douanières qui bloquaient l'économie, afin de favoriser une meilleure division du travail ; en Afrique, le problème est de créer une capacité de production, au niveau agricole et industriel, qui ne peut se développer de manière spontanée. C'est la raison pour laquelle il faut parvenir à une distribution optimale des ressources au niveau continental, articulée sur une politique du crédit unitaire et cohérente.

La monnaie est un élément décisif de la souveraineté. Poser le problème de l'unification monétaire revient à poser le problème de

l'autonomie, tant européenne qu'africaine. Plus les deux continents seront autonomes, libres de suivre leur vocation naturelle, et dotés des moyens nécessaires pour gérer leur destin, plus la coopération euro-africaine pourra se développer.

Dario Velo

Les problèmes de la paix

LES PROPOSITIONS DE DÉNUCLÉARISATION : UNE VOIE VERS LA PAIX ?

Le récent « Traité de Rarotonga » (août 1985), à l'instigation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui stipule l'interdiction des armes nucléaires dans une vaste zone du Pacifique sud, relance l'idée que la dénucléarisation est une des stratégies pour aller vers un monde plus pacifique et finalement libre de menace nucléaire.

Les propositions de dénucléarisation ont revêtu des dimensions et des significations différentes selon les objectifs qu'elles se fixaient et qu'elles continuent de se fixer, selon les personnes qui en ont pris l'initiative. Certaines de ces propositions concernent l'opposition à l'usage, même pacifique et civil, de l'énergie nucléaire et mettent l'accent surtout sur le problème écologique (l'initiative de Greenpeace contre les expériences nucléaires françaises sur l'atoll de Mururoa en est un exemple).

D'autres visent essentiellement à sensibiliser et à entraîner directement l'opinion publique, en invitant les citoyens, ou leurs représentants au niveau local, à déclarer zone dénucléarisée leur ville, ou une partie de celle-ci, ou même leur habitation. Ces dernières initiatives sont en partie liées à la naissance du Mouvement pour la paix, à la recherche continue de « stratégies » et d'actions démontrant le désir et la volonté de paix de tous les hommes. Elles peuvent donc, au-delà d'exploitations ou de déclarations velléitaires, être considérées comme des actions de témoignage qui devraient tenir en éveil l'aspiration à la paix dans l'opinion publique.

Les propositions et les traités de dénucléarisation qui intéressent les États et leurs gouvernements, voire des continents entiers, ont ou devraient avoir des implications bien différentes.

Il faut avant tout souligner que ces propositions ont au fond les mêmes objectifs et reflètent la même logique que le Traité de non-prolifération, signé en 1968 par 82 pays et entré en vigueur en 1970 : les zones dénucléarisées sont considérées comme un moyen pour freiner la prolifération nucléaire dans le sens « horizontal », c'est-à-dire empêcher l'extension à d'autres pays des potentialités nucléaires.

Le malheureux échec du Traité de non-prolifération devrait donc constituer un instrument de réflexion sur la dénucléarisation. Ce qui en fait une grossière mystification a été l'illusion que les grandes puissances nucléaires, et en particulier les États-Unis et l'U.R.S.S., tous deux signataires du Traité, en respecteraient les clauses qui exigeaient l'interruption de toutes les expériences nucléaires, la cessation de la course aux armements et l'adoption de mesures efficaces en vue du désarmement nucléaire. Durant les colloques sur la non-prolifération, l'ambassadeur japonais a rappelé que si les puissances dotées d'armes nucléaires n'avaient pas maintenu leurs engagements, le Traité aurait perdu sa « base morale » ; et en 1970, à son entrée en vigueur, le premier ministre britannique Wilson a déclaré : « Nous savons qu'il y a deux formes de prolifération, la forme verticale et la forme horizontale. Les pays qui s'engagent aujourd'hui à ne jamais posséder des armes nucléaires ont le droit de s'attendre à ce que les pays qui en sont dotés respectent leur participation à l'accord. » La course aux armements de ces années ne fait que démontrer que ces espérances étaient véritablement illusoires et rend toujours plus clair le fait que de tels traités impliquent la reconnaissance de la prééminence des États en possession d'armes nucléaires.

Les mêmes considérations valent aussi pour les propositions de dénucléarisation. D'autre part, leur histoire nous permet de constater que, loin de se présenter comme des tentatives concrètes de s'orienter vers un monde plus pacifique parce que moins armé, elles ont été toujours subordonnées à la logique de la politique de puissance et à la confrontation entre les deux grandes puissances nucléaires, les États-Unis et l'U.R.S.S.

Ce n'est pas un hasard si l'U.R.S.S. a soutenu surtout les propositions relatives à l'Europe centrale, à la Méditerranée et à l'Asie, c'est-à-dire aux zones de confrontation directe entre les deux blocs, dans l'évidente tentative de réduire la présence américaine. D'autre part, les États-Unis ont toujours répété que toute proposition, quelle qu'elle soit, ne doit pas bouleverser l'équilibre militaire actuel, et ils ont appliqué ce principe absolu dans le refus, conjointement aux puissances occidentales, du plan Rapacki (1958) pour la dénucléarisation des territoires de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest, et de ses modifications ultérieures, jusqu'au plan Gomulka de 1964. Leur acceptation aurait en effet affaibli la position miliatire américaine en Europe, dont le front avancé est constitué par la République fédérale d'Allemagne.

IL y trois ans (juin 1982), la Independent Commission on Disarmament and Security Issues, groupe international de fonctionnaires et ex-fonctionnaires gouvernementaux constitué en 1980 sous la présidence d'Olof Palme, a élaboré une nouvelle proposition tendant à créer une zone dénucléarisée en Europe centrale en ce qui concerne les armes de théâtre. Ce plan a été interprété comme une tentative d'éviter les implications et les exploitations politiques qui minaient la crédibilité des plans précédents, en tant qu'il se fonde sur les caractéristiques d'un certain type d'armes nucléaires plutôt que sur l'étendue territoriale. Il prévoit en effet la dénucléarisation d'une bande large de 150 km des deux côtés de la frontière entre l'Allemagne de l'Ouest d'une part, et l'Allemagne de l'Est et la Tchécoslovaquie de l'autre, avec la possibilité de l'étendre dans le sens vertical de l'extrême Nord à l'extrême Sud des deux blocs. Il en résulterait ainsi deux avantages. Le premier concerne le maintien de l'intégration du reste de la République fédérale d'Allemagne dans les structures de défense occidentales (les problèmes posés par une Allemagne dénucléarisée, et par conséquent dans une certaine mesure séparée du reste de l'Europe occidentale, ont toujours été considérés comme importants, même par rapport au problème de la réunification allemande). Le second concerne le renforcement des barrières contre le déclenchement involontaire ou accidentel d'une guerre nucléaire. La suppression des armes nucléaires de théâtre, qui pourraient être utilisées dans une situation désespérée contre une attaque conventionnelle impossible à arrêter, ouvrant la voie à une escalade incontrôlée, permettrait des décisions plus pondérées pour résoudre le conflit avant que la situation ne devienne irréversible.

Le fait que Cyrus Vance, ancien secrétaire des États-Unis, et Georgi Arbatov, membre du Comité central du parti communiste de l'Union soviétique, fassent partie de la Commission Palme, et que l'U.R.S.S. ait non seulement approuvé le plan, mais aussi proposé l'extension de la bande dénucléarisée, est significatif. Cela veut dire qu'il ne mettrait pas en discussion les intérêts politiques et stratégiques des deux Superpuissances et leur rôle hégémonique, et donc qu'il ne peut être présenté comme une contribution réelle à l'évolution pacifique des rapports internationaux.

Mais la considération la plus importante concerne le fait que cette proposition, comme d'ailleurs les précédentes, ne prend absolument pas en compte le problème de l'autonomie de l'Europe.

Le vrai problème de l'Europe, tant de l'Ouest que de l'Est, est

d'accepter d'être l'avant-poste des puissances hégémoniques et de jouer un rôle subalterne dans les relations internationales.

La présence des armes tactiques et de théâtre rend certainement plus facile de garantir le seuil nucléaire, et la voie sur laquelle il faut s'engager est sans aucun doute la dénucléarisation, mais elle doit être entendue comme l'abolition totale des armes nucléaires sur l'ensemble du territoire européen. La possibilité que cette voie soit empruntée est entre les mains de l'Europe occidentale, dans laquelle la réalisation du processus d'intégration politique créerait les conditions indispensables au refus des armes nucléaires tactiques et de théâtre : l'acquisition de l'indépendance politique à l'égard des États-Unis et l'autonomie en matière de défense qui en résulterait. Une Europe unie et indépendante aurait la possibilité aussi bien que l'intérêt de proposer un modèle de défense non agressif, tant en ce qui concerne les armes conventionnelles (à travers une défense de type territorial) qu'en ce qui concerne les armes nucléaires (force de dissuasion anglo-française basée sur les sous-marins), réalisant le double objectif de dénucléariser véritablement l'Europe occidentale, sans pour autant céder à des positions irresponsables de neutralisme, qui laisseraient encore plus le champ ouvert aux visées hégémoniques mondiales des Superpuissances.

Ce pourrait être le premier pas, d'une part vers l'abolition des armes nucléaires en Europe orientale, qui perdrait la position d'avant-poste de la stratégie militaire soviétique face à la puissance concurrente, et de l'autre vers l'instauration de rapports moins tendus et moins rigides, et plus évolutifs entre les États-Unis et l'U.R.S.S., ce dont tireraient avantage non seulement l'Europe, mais le monde entier.

La réduction des tensions qui se manifestent dans certaines zones du monde et qui ne sont pas toujours provoquées ouvertement, mais derrière lesquelles se profile chaque fois l'ombre des Superpuissances, est la condition indispensable pour éviter la prolifération « horizontale » et « verticale » des armes nucléaires, et non l'inverse. Un exemple nous est fourni par le Moyen-Orient : un plan de dénucléarisation de cette zone, présenté en 1974 par l'Iran, soutenu par l'Égypte, et accepté par l'Assemblée générale des Nations unies, est resté lettre morte en raison du refus d'Israël, alors en état de belligérance avec l'Égypte. Le même sort a été réservé à une proposition relative à l'Asie du Sud, présentée par le Pakistan après l'explosion de l'engin nucléaire indien et appuyée par les États-Unis, à laquelle s'est opposée l'Inde, soutenue à son tour par l'U.R.S.S.

Le chemin à parcourir pour arriver au désarmement mondial doit donc être repensé, à la lumière des exemples et des considérations exposées, non pour refuser le concept de dénucléarisation tout court, mais pour le situer dans un plan stratégique plus global et préliminaire, qui prévoit la création d'un ordre mondial multipolaire, sans lequel il est facile, sinon inévitable, de devenir des instruments de la conservation du statu quo, autrement dit d'une situation internationale déséquilibrée et hiérarchisée.

Nicoletta Mosconi

L'action fédéraliste

VERS UNE UNION MONÉTAIRE PRÉ-FÉDÉRALE EN EUROPE *

L'organisation monétaire d'un état fédéral est un sujet qui reste à approfondir et c'est pour cela qu'il est bien difficile aujourd'hui encore de décrire avec précision les institutions et les mécanismes à mettre en place pour donner à l'Union européenne une compétence indispensable dans le domaine monétaire.

En matière de politique fiscale et de budget, en revanche, les connaissances et les réflexions sont plus avancées, si bien qu'on peut parler couramment de « fédéralisme fiscal », et l'analyse de son fonctionnement au sein des fédérations existantes, et en premier lieu de celles des États-Unis d'Amérique et de l'Allemagne fédérale, sont plus que jamais utiles pour faire l'ébauche des compétences de l'Union européenne.

1. L'organisation monétaire des États fédéraux exitants

Le « fédéralisme monétaire », contrairement au « fédéralisme fiscal », est encore aujourd'hui à l'état embryonnaire et cela relève sans doute du fait que, dans les États fédéraux existants, l'organisation monétaire ne se distingue pas, en substance, de celle des États à structure non fédérale.

De fait, tandis qu'il existe, en matière fiscale, même si c'est à des degrés différents, une compétence concurrente du gouvernement fédéral et des Étas membres de la fédération, dans le domaine monétaire cette compétence revient entièrement au niveau fédéral.

* Il s'agit d'un rapport présenté au séminaire de l'U.E.F. à Canterbury, le 14 septembre 1985.

Tant aux États-Unis qu'en Allemagne fédérale et en Suisse il n'existe qu'une seule monnaie, dont l'émission est le monopole d'une seule banque centrale, exactement, donc — on l'a déjà dit — comme dans les États non fédéraux.

On remarque seulement, dans ces trois expériences, une structure particulière de la banque centrale — dans sa dénomination même elle se réfère au fédéralisme *(Deutsche Bundesbank* et *Federal Reserve System)* — caractérisée, dans le cas de l'Allemagne, par une présence aux côtés de la banque centrale fédérale de banques centrales des Länder, lesquelles n'ont pourtant aucun pouvoir sur l'émission des monnaies mais seulement un droit de représentation dans l'organe de décision de la banque fédérale, où les représentants locaux détiennent même la majorité [1].

Si la situation en Suisse est analogue à celle de l'Allemagne, le système américain, en revanche, présente un caractère moins fédéral, puisque les douze districts du *Federal Reserve System* n'ont aucun rapport institutionnel avec les États membres de la Fédération américaine.

Il y a toutefois un élément commun et caractéristique dans l'organisation des trois États fédéraux en question : il s'agit d'une « forte » autonomie de la banque centrale par rapport aux institutions de l'État (gouvernement et parlement). En un sens, cette autonomie assimile la banque à la « cour fédérale ». De fait, dans le cas de l'Allemagne et de la Suisse, l'autonomie relève de la prédominance déjà notée des Länder (ou des cantons) au sein de l'organe de décision de la banque centrale, tandis que dans le cas des États-Unis ce sont davantage les éléments « privés », qui caractérisent les douze districts, et la longue durée du mandat des membres du *Federal Reserve Board* — l'organe suprême du système — qui garantissent l'autonomie de la banque face au gouvernement.

2. Les tentatives d'unification monétaire en Europe

La situation qu'on vient d'évoquer explique, à mon avis, pourquoi toutes les tentatives d'unification monétaire mises en place en Europe après la création de la Communauté européenne se sont basées sur l'idée d'une monnaie unique — ou sur plusieurs monnaies liées entre elles, toutefois, par un change fixe — et pourquoi elles exigeraient une grande centralisation du pouvoir monétaire

[1] D'autres précisions sur ce thème sont développées dans « L'autonomie de la banque centrale en Italie et en Europe » de A. Jozzo et D. Velo, paru dans *Monnaie et Crédit*, juin 1981.

L'adoption formelle du plan Werner, par la mise en route de la première phase et l'institution du Fonds européen de Coopération monétaire, ne fut pourtant pas suffisante pour atteindre l'objectif, puisque non seulement les étapes successives restèrent lettre morte — celles-là même qui étaient prévues explicitement dans les délibérations — mais le système lui-même vit la « sécession » de nombreux États jusqu'à sa disparition de fait.

Avec le lancement, en décembre 1978, du Système monétaire européen on adopta une approche plus souple, par le fait que le système reposait sur des « charges fixes mais adaptables » : un point important, dans le cas du S.M.E. fut l'adoption de l'ECU comme point de référence du système et, en fait, l'oscillation des monnaies nationales se rapporte à cette unité, et c'est en ECU que sont exprimées les disponibilités possédées, par les banques centrales nationales, auprès du FECOM, en contrepartie de l'apport de 20 % de leurs réserves en or et en dollars.

Le passage à la seconde phase du S.M.E. prévoyait le maintien de la possibilité de variation du taux de change des différentes monnaies nationales par rapport à l'ECU (et donc aux autres monnaies nationales) et se caractérisait au contraire par la création d'une institution, le « Fonds monétaire européen » qui devait assumer certaines tâches dans la gestion des réserves communes et dans la concession des crédits — prévus par le système — aux diverses banques centrales.

3. Une union monétaire pré-fédérale européenne [2]

L'Europe doit se doter d'une organisation monétaire commune efficace si elle veut garantir le maintien de l'union douanière et de la politique agricole commune : c'est une exigence qui devient encore plus forte si l'on tient à réaliser un véritable « marché intérieur » et affronter les problèmes posés par la reprise de la croissance, par l'évolution des rapports économiques internationaux et par le défi de l'évolution scientifique et technologique.

Cet objectif peut se définir comme étant la réalisation d'un système monétaire européen pré-fédéral garantissant qu'on atteindra deux buts fondamentaux : a) la totale convertibilité des monnaies communautaires entre elles ; b) une « stabilité » des taux de change qui permette le calcul économique nécessaire pour garantir le fonctionnement du « marché intérieur » et, surtout, qui interdise le recours à des changements des parités monétaires pour pénaliser les opérateurs économiques des autres pays.

[2] Le recours à la terminologie « pre-federal monetary union » peut se justifier par l'analogie avec ce que propose le célèbre rapport Mac Dougall (*Report of the study group on the role of public finance in european integration)* d'avril 1977.

Parallèlement à ce qui se passe pour une union douanière, le vrai problème est d'assurer que les deux conditions rappelées plus haut soient respectées indépendamment de la volonté des États membres : de même que le traité institutionnel de la Communauté européenne exige que les droits de douane ne puissent pas être réintroduits et donne mandat à une institution commune (la « Commission ») de veiller à ce que cet engagement « irréversible » soit respecté, de même il est nécessaire que, dans le domaine monétaire, la convertibilité de la monnaie et la « stabilité » des taux de change soient défendus par une institution commune qui puisse prévenir des actions unilatérales de la part des différents États tentant à rendre vains les engagements pris.

Le vrai problème d'une union douanière n'est pas l'élimination de droits de douane mais bien d'en éviter la réintroduction — même sous une forme déguisée — de la part d'un État membre dans des moments de crise et de difficultés. Dans le domaine monétaire, les exigences sont analogues : éviter que dans une période de crise, un État rende vaine la convertibilité de sa monnaie ou ait recours à des dévaluations « compétitives » ; seule la présence d'une institution monétaire commune chargée de garantir la permanence de ces deux conditions et dotée des instruments capables de garantir le dépassement de la crise assure la poursuite de l'objectif.

4. La période pré-fédérale de l'union monétaire

La convertibilité de la monnaie implique que les citoyens résidant dans les différents pays de l'Union, aient la liberté de changer leurs disponibilités en valeur nationale, dans les valeurs des autres États ou, au moins, dans la valeur commune à l'Union.

L'institution monétaire commune doit donc assurer : le maintien de la convertibilité entre les monnaies nationales et la valeur commune ; que la modification du taux de change entre une monnaie nationale et la monnaie commune ne trouble pas le « marché intérieur ».

Elle doit donc par conséquent, disposer de la capacité : d'intervenir sur le marché des changes pour assurer la convertibilité à tous moments ; de décider en ce qui concerne la modification du taux de change.

Pourtant cela n'est pas possible si : elle ne contrôle pas la quantité de « monnaie commune » émise ; elle ne garantit pas, à l'extérieur de la zone, la valeur de la monnaie commune (politique à adopter face aux valeurs extérieures à la zone concernée) ; elle ne peut « conditionner » le crédit accordé aux banques centrales qui ont des diffi-

cultés à maintenir la convertibilité de leur monnaie par rapport à la monnaie comune.

Même si l'analyse faite plus haut exige bien des approfondissements, les tâches à confier au Fonds monétaire européen, si l'on veut vraiment faire du S.M.E. l'instrument monétaire capable de garantir l'existence en Europe d'un marché interne des produits agricoles et industriels, sont esquissées avec suffisamment de précision.

5. Le S.M.E. et l'ECU

Avec la création du Système monétaire européen on a seulement affronté le problème du rapport du taux de change avec la « monnaie commune », alors que le problème de la convertibilité des différentes monnaies nationales est resté sans la moindre réponse, étant donné que les citoyens européens, résidants de nombreux pays membres, ne peuvent pas échanger librement leur monnaie avec celle qui circule dans d'autres États.

La nécessité d'une pleine convertibilité des monnaies européennes — ou mieux encore l'existence d'une monnaie commune — s'est toutefois imposée au cours des premières années de fonctionnement du S.M.E. et l'apparition, à l'initiative des opérateurs, de l'ÉCU, a rendu plus criantes les contradictions entre un marché unique des produits agricoles et industriels et la segmentation monétaire.

L'ECU a rempli, petit à petit, les fonctions classiques de la monnaie : réserve de valeurs (obligations et dépôts ont été rédigés en ECU) ; unité de compte (budgets, contrats, factures sont exprimés en ECU) ; moyen de règlement (virements, chèques, coupons touristiques et ainsi de suite).

Les États membres de la communauté ont donc été contraints de pousser plus loin sur la voie de la convertibilité de leur monnaie par rapport, au moins, à la monnaie commune européenne.

D'un point de vue institutionnel, avec le S.M.E., on n'a pas vu apparaître de nouvelles institutions, mais on s'est borné à redonner de la vitalité aux institutions existantes, qui avaient été créées au cours des années précédentes, lors de diverses tentatives d'unification, mais qui étaient pratiquement inactives.

Le Fonds européen de Coopération monétaire, en particulier, est devenu compétent pour délibérer sur les modifications du taux de change des monnaies nationales par rapport à l'ECU, ainsi que sur la composition de ce même ECU : lors de la promulgation des règlement corrrespondants, le Conseil des ministres de la Communauté européenne doit, en effet, obligatoirement, tenir compte de l'avis de FECOM.

6. Les développements récents

Les opérateurs privés ayant largement favorisé le développement de l'usage de l'ECU, il a été nécessaire de prendre des mesures qui permettent, en quelque sorte, d'éviter que les banques centrales nationales soient exclues du contrôle de ce phénomène.

Lors des accords de Palerme, conclus en avril dernier, on a pris soin de donner à l'ECU « officiel » émis par le FECOM, de plus grandes caractéristiques de liquidité, afin de le rendre à nouveau compétitif par rapport à celui qu'émettent les banques privées. En outre, des mesures ont été prises pour favoriser la circulation de la monnaie commune émise par le FECOM, à l'extérieur de la Communauté européenne : désormais, elle peut être détenue, sous certaines conditions, par d'autres banques centrales ou d'autres institutions monétaires communes, en particulier la Banque des Règlements internationaux (B.R.I.).

D'autre part, l'introduction d'un système de *clearing* des transactions privées, dont le maître d'œuvre serait la B.R.I. que nous venons de citer, permettra de soustraire la gestion de l'ECU à ce que l'on nomme l'« euromarché », et de créer ainsi les prémisses pour garantir non seulement la liquidité de cet instrument, mais aussi la stabilité du système bancaire qui en assure la gestion.

7. Les mesures à adopter

Le FECOM s'est donné, au cours des dernières années, des compétences certes embryonnaires, mais susceptibles d'être élargies en ce qui concerne la modification des taux de change, la gestion des activités en ECU (directement pour l'ECU « officiel » et indirectement pour l'ECU « privé » ; par contre, il n'a pas reçu la charge d'être le « garant » de la liberté des citoyens européens de convertir librement leur monnaie dans la monnaie commune.

Une expansion ultérieure des activités exprimées en ECU (qu'elles soient « privées » ou « officielles » contraindra le FECOM à des interventions de plus en plus fréquentes de stabilisation et, en particulier, à prendre des décisions sur initiative « européenne » plutôt que nationale : en d'autres termes, un marché international de l'ECU, de vastes dimensions, ne pourra pas toujours « se plier » aux initiatives nationales sans compromettre la valeur et la stabilité de l'ECU.

Le développement sur les principales places internationales, en particulier New York et Tokyo, des échanges — au comptant et à terme — entre l'ECU, le dollar et le yen poseront rapidement le problème de la « crédibilité » financière de l'Europe, ce qui rejaillira également sur chaque monnaie nationale.

L'Europe pourra disposer d'une organisation monétaire appro-

priée au niveau atteint par l'interpénétration économique à condition que soient adoptées, au sein du Système monétaire européen, des mesures qui garantissent, pour les citoyens, la liberté de choix entre monnaie nationale et ECU, donnent au FECOM la capacité de prendre des initiatives, en prévoyant, pour certaines circonstances, la possibilité d'avoir recours au vote majoritaire lors de la prise de décisions relatives à la valeur et à la circulation de l'ECU.

Voilà les objectifs, limités mais indispensables, qui doivent accompagner, sur le terrain monétaire, la création de l'Union européenne.

8. Un « fédéralisme monétaire » peut-il exister ?

Les fonctions attribuées au « Fonds européen de Coopération monétaire » dans ce schéma coïncident en grande partie avec les indications que James Meade a données pour son *Supranational Exchange Equalisation System*, dans lequel il est prévu, parallèlement au maitien des possibilités de variation des taux de change — afin d'assurer l'équilibre à long terme des balances de paiement — que puisse intervenir une « *Supranational Equalisation Authority* » pour garantir le contrôle des fluctuations à court terme [3].

Cependant, c'est à Lionel Robbins que l'on doit l'indication fondamentale à laquelle il faut se référer : avec son idée d'une « monnaie internationale » et l'attribution à une autorité monétaire fédérale du pouvoir de faire varier le taux de change de chaque monnaie par rapport à la monnaie commune, il nous a peut-être donné, il y a presque un demi-siècle, la solution au difficile problème de la stabilité du Système monétaire européen [4].

Par contre, il est difficile de répondre sur la base des intuitions de Robbins à la question de savoir s'il existe une solution « fédéraliste », même dans le domaine monétaire, avec une répartition des compétences entre le niveau fédéral et le niveau de l'État (et éventuellement des niveaux inférieurs) ou si, au contraire, la seule possibilité d'organisation efficace pour la monnaie est l'émission d'une valeur monétaire unique ; dans cette dernière hypothèse, le seul élément « fédéraliste » tiendrait à la structure particulière de la banque centrale, comme on peut l'observer dans le cas allemand.

Chercher à savoir s'il existe, dans le domaine monétaire également, une contribution originelle du fédéralisme n'est plus une démarche oiseuse : la bataille pour doter l'Europe d'une monnaie commune exige qu'au moins les fédéralistes sachent réfléchir sur ces thèmes sans être entravés par le modèle d'organisation monétaire qui a caractérisé les États nationaux centralisés.

Alfonso Jozzo

[3] James Meade, « The Various Forms of Exchange-rate Flexibility », in *International Payments Problems*, Washington D.C. 1986.

[4] Lionel Robbins, « Problèmes économiques de la Fédération », dans *Federal Union*, Londres 1941, aujourd'hui dans *Le Fédéralisme et l'ordre économique international*, Bologne 1985.

Le fédéralisme dans l'histoire de la pensée

EMMANUEL KANT

Kant, dans son essai de 1784, intitulé « Idée d'une histoire universelle du point de vue cosmopolite », a cherché à établir quelles seraient les conséquences de la paix sur la condition humaine. La paix mettrait fin à l'histoire, mue par les contradictions de l'inégalité et de la discorde, dans laquelle les hommes, dominés par la composante violente de la nature humaine, ne peuvent disposer librement d'eux-mêmes. La paix une fois établie, la légitimation de la violence de l'homme sur l'homme, provenant de la guerre et de la menace de la guerre, disparaîtrait et le droit aurait enfin une valeur universelle. Désormais privés de moyens d'expression, les instincts mauvais de l'humanité seraient par là même promis à la disparition. La conduite des hommes, exclusivement encadrée par le droit, dépendrait enfin de la part véritablement humaine de leur nature, de l'autonomie de la raison et de la loi morale.

En particulier, la septième thèse que nous présentons aborde une problématique qui nous autorise à reconnaître en Kant un précurseur d'une partie fondamentale de la pensée fédéraliste. Elle affirme que la possibilité d'« édifier une constitution civile parfaite » dépend de la création d'une relation extérieure légale entre les États, et identifie dans une grande « fédération de peuples » (Völkerbund) *l'instrument adéquat pour imposer le droit dans les rapports internationaux. L'objectif de la fédération mondiale est donc la prémisse indispensable, la condition* sine qua non, *pour dépasser une contradiction qui, hier comme aujourd'hui, conditionne lourdement l'action humaine visant à réaliser pleinement les valeurs fondamentales de la liberté, de la justice et de l'égalité*

Cette contradiction réside dans le fait que les États prescrivent, à l'intérieur, à leurs citoyens ce qu'ils ne reconnaissent pas dans les rapports internationaux : la légalité. D'une part, comme le dit Kant, les hommes, conduits par leur « insociable sociabilité », ont parcouru une bonne partie du chemin vers le dépassement de la « liberté sauvage », c'est-à-dire vers l'affirmation d'une liberté à exercer dans les limites de la loi pour permettre la liberté d'autrui : en se soumettant à une constitution civile, ils ont reconnu comme inacceptable la liberté illimitée, dans la mesure où elle se résume à la subordination générale aux rapports de force et à la hiérarchie qu'ils imposent. D'autre part, l'instrument créé pour sauvegarder la liberté des individus, l'État, est dans le même temps la plus grande négation de toutes les valeurs. En effet, dans le contexte international, le droit se convertit en prescription, et indirectement en culte de la force, tandis que la moralité ne s'affirme complètement (sacrifice de sa propre vie pour la patrie) que lorsqu'elle se nie totalement (mise à mort des étrangers).

Toutefois, affirme Kant, ce même « antagonisme » qui est à la base des rapports entre les États, qui les pousse à employer des ressources matérielles et humaines à seule fin de se préparer à faire face à une guerre toujours possible, conduira, même si ce n'est que lentement, à la paix.

A cet égard, la pensée de Kant semble prendre une connotation quasiment prophétique : les instruments de guerre aujourd'hui en possession de l'humanité, les armes nucléaires, ont une telle potentialité de destruction que le problème du dépassement de l'antagonisme entre les États ou du dépassement de la division du monde en États souverains, ne peut plus être considéré comme une question théorique, le songe d'un esprit illuminé, mais doit se poser comme objectif politique. Les hommes ne peuvent plus se permettre de cohabiter avec la guerre sinon en acceptant non seulement l'idée de marquer le pas dans la voie du progrès moral, mais également la possibilité de la disparition de l'espèce humaine. C'est donc cette situation, qui, comme l'écrit Kant, amènera les États, « à faire ce que la raison aurait aussi bien pu leur dire sans qu'il leur en coûtât d'aussi tristes expériences, c'est-à-dire sortir de l'absence de loi propre aux sauvages pour entrer dans une société des Nations » (Völkerbund).

* * *

Septième proposition — Le problème de l'édification d'une constitution civile parfaite est lié au problème de l'établissement d'une relation extérieure légale entre les États, et ne peut être résolu sans ce dernier.

A quoi bon travailler à une constitution civile légale entre individus particuliers, c'est-à-dire à l'organisation d'*une communauté ?*

La même insociabilité, qui contraignait les hommes à travailler à cette constitution, est à son tour la cause du fait que toute communauté dans les relations extérieures, c'est-à-dire en tant qu'État en rapport avec d'autres États, jouit d'une liberté sans frein et que, par suite, un État doit s'attendre à subir de la part d'un autre exactement les mêmes maux qui pesaient sur les individus particuliers et les contraignaient à entrer dans un état civil conforme à la loi. La nature s'est donc à nouveau servi du caractère peu accommodant des hommes, et même du caractère peu accommodant des grandes sociétés et des corps politiques que forme cette espèce de créature, afin de forger, au sein de leur *antagonisme* inévitable, un état de calme et de sécurité. C'est dire que, par le truchement des guerres, de leur préparation excessive et incessante, par la détresse qui s'ensuit finalement à l'intérieur de chaque État, même en temps de paix, la nature pousse les États à faire des tentatives au début imparfaites, puis, finalement, après bien des désastres, bien des naufrages, après même un épuisement intérieur exhaustif de leurs forces, à faire ce que la raison aurait aussi bien pu leur dire sans qu'il leur en coûtât d'aussi tristes expériences, c'est-à-dire à sortir de l'absence de loi propre aux sauvages pour entrer dans une Société des Nations dans laquelle chaque État, même le plus petit, pourrait attendre sa sécurité er ses droits, non de sa propre force ou de sa propre appréciation du droit, mais uniquement de cette grande *Société des Nations (Foedus Amphictyonum),* c'est-à-dire d'une force unie et de la décision légale de la volonté unifiée. Si folle que puisse paraître cette idée, et bien qu'on l'ait tournée en dérision en tant que telle chez un Abbé de Saint-Pierre ou un Rousseau (peut-être parce qu'ils en croyaient la réalisation toute proche), telle est pourtant bien l'issue inévitable de la détresse en laquelle les hommes se plongent eux-mêmes, et qui doit contraindre les États (si difficile que ce soit pour eux de s'en convaincre) à prendre précisément la même décision que celle que l'homme sauvage avait été contraint de prendre tout aussi à contrecœur, à savoir : renoncer à sa liberté brutale pour chercher le calme et la sécurité dans une constitution conforme à la loi. Ainsi, toutes les guerres sont autant de tentatives (non pas bien entendu dans l'intention des hommes, mais bien dans celle de la nature) pour mettre en place de nouvelles relations entre les États, pour former par la destruction des anciens, ou tout au moins par leur morcellement, de nouveaux corps qui cependant ne peuvent à leur tour se maintenir, soit en eux-mêmes, soit les uns à côté des autres — et doivent par conséquent subir de nouvelles révolutions semblables aux précédentes ; jusqu'à ce que, finalement, en partie grâce à la meilleure organisation possible de la constitution civile à l'intérieur, en partie grâce à une législation et une concertation communes à l'extérieur, un état de choses s'instaure qui, semblable à une

communauté civile, pourra se maintenir de lui-même comme un automate.

Faut-il maintenant attendre d'un concours épicurien de causes efficientes que les États, semblables aux atomes de matière, essaient en s'entrechoquant au hasard toutes sortes de configurations qui sont à leur tour détruites par de nouveaux chocs jusqu'à ce que, *par hasard,* une de ces configurations qui peut se maintenir dans sa forme réussisse finalement (heureux hasard dont l'éventualité semble bien difficile !)? Ou bien doit-on plutôt admettre que la nature suit ici un cours régulier pour conduire peu à peu notre espèce du plus bas degré d'animalité jusqu'au degré suprême d'humanité, et cela à vrai dire par un art qui lui est propre, bien qu'il soit imposé à l'homme, et qu'elle développe ces dispositions originelles de façon tout à fait régulière sous l'apparent désordre de cet arrangement ? Ou bien préférera-t-on penser que, de ces actions et réactions des hommes, il ne résulte dans l'ensemble jamais rien, du moins rien de sage, que tout restera comme il a toujours été et que, par suite, on ne peut prévoir si la discorde, qui est si naturelle à notre espèce, ne nous préparera pas finalement un enfer de maux, si avancé que soit alors l'état des mœurs, en anéantissant peut-être à nouveau par une destruction barbare cet état d'avancement lui-même, ainsi que tous les progrès antérieurs de la culture (un destin dont nous ne pouvons répondre sous le règne du hasard aveugle, auquel s'identifie en fait la liberté sans loi, tant qu'on ne place pas derrière elle un fil conducteur de la nature lié secrètement à quelque sagesse) ? Toutes ces hypothèses tournent au fond autour de la question suivante : est-il raisonnable d'admettre la *finalité* de l'organisation de la nature dans le détail et cependant l'absence de *finalité* dans l'ensemble ? Par conséquent, l'effet produit par l'état des sauvages, dépourvu de finalité, à savoir qu'il entravait dans notre espèce toutes les dispositions naturelles, mais que, finalement, par les maux dans lesquels il la plongeait, il la contraignait à sortir de cet état pour entrer dans une constitution civile au sein de laquelle peuvent être développés tous ces germes, la liberté barbare des États déjà édifiés le produit également. Car le fait d'employer toutes les forces des communautés à les armer les unes contre les autres, les désastres provoqués par la guerre et, plus encore, la nécessité de s'y tenir constamment prêt, entravent sans doute le processus de développement complet des dispositions naturelles, mais en revanche, les maux qui en résultent forcent notre espèce à trouver une loi d'équilibre face à la résistance, en elle-même salutaire, que s'opposent du fait de leur liberté une multiplicité d'États vivant côte à côte, et à introduire une force unifiée qui donne du poids à cette loi et, par suite, une situation cosmopolitique de la sécurité publique des États, d'où tout danger ne soit pas exclu afin que les forces de l'humanité ne s'assoupis-

sent pas complètement, mais qui n'aille pas non plus sans un *principe d'égalité* de leurs actions et réactions mutuelles, afin qu'elles ne se détruisent pas les unes les autres. Tant que ce dernier pas (à savoir l'association des États) n'est pas franchi, donc lorsqu'on ne se situe approximativement qu'à mi-chemin du développement de la nature humaine, celle-ci endure les maux les plus pénibles sous l'apparrence trompeuse d'un bien-être extérieur ; et Rousseau n'avait pas tellement tort de préférer l'état des sauvages, dès lors qu'on excepte cette dernière étape que notre espèce doit encore gravir. Nous sommes hautement *cultivés* par l'art et la science. Nous sommes *civilisés,* jusqu'à en être acccablés, pour ce qui est de l'urbanité et des bienséances sociales de tous ordres. Mais il s'en faut encore de beaucoup que nous puissions déjà nous tenir pour *moralisés.* Car l'idée de la moralité appartient encore à la culture ; en revanche, l'usage de cette idée, qui aboutit seulement à une apparence de moralité dans l'honneur et la bienséance extérieure, constitue simplement la civilisation. Mais tant que des États consacreront toutes leurs forces à leurs visées expansionnistes vaines et violentes, tant qu'ils entraveront ainsi constamment le lent effort de formation interne du mode de pensée de leurs citoyens, leur retirant même tout soutien à cet égard, on ne peut s'attendre à aucun résultat de ce genre ; car il faut pour cela un long travail intérieur de chaque communauté en vue de former ses citoyens. Mais tout bien qui n'est pas greffé sur une intention morale bonne n'est que pure apparence et faux clinquant. Le genre humain demeurera sans doute en cet état jusqu'à ce qu'il se soit, de la façon que j'ai indiquée, dégagé laborieusement de la situation chaotique qui caractérise les relations entre États.

INDEX DU VOLUME XXVII (1985)

ÉDITORIAUX

A propos du détournement de l'« Achille Lauro » .... p. 83

Premières réflexions sur le plan Gorbatchev ..... p. 153

ESSAIS

L'Europe face aux défis de l'avenir ..... p. 1

Alberto Majocchi, *Les perspectives économiques et monétaires* ..... p. 4

Guido Montani, *Le défi technologique* ..... p. 10

Luigi V. Majocchi, *La réponse institutionnelle* ..... p. 20

Giuseppe Petrilli, *Ou l'Union européenne ou la fin historique de l'Europe* ..... p. 28

Robert Triffin, *Le SMM (Scandale Monétaire mondial) et le SME (Système Monétaire européen)* ..... p. 36

Michel Albert, *Le coût de la « non-Europe » et l'alternative européenne* ..... p. 49

Wassily Leontief, *Progrès technique et intégration européenne* ..... p. 62

Altiero Spinelli, *Le rôle constituant du Parlement européen* ..... p. 71

Francesco Rossolillo, *Pour un modèle nouveau de démocratie fédérale* ..... p. 88

John Pinder, *L'Union européenne : Étapes et Constitution* p. 161

NOTES

Chômage, monnaie et politique fiscale au sein de la C.E.E. (Franco Praussello) ..... p. 110

Spaak II ou Schuman II ? Les implications de l'article 82 du projet de traité d'union européenne (Richard Corbett) p. 115

Les processus d'intégration en Amérique latine (Armando Toledano Laredo) ..... p. 121

L'Europe et le Comecon : vers une Ostpolitik européenne ? (Guido Montani) ..... p. 174

Le traité d'union européenne et la légitimité des décisions démocratiques à la majorité (Sergio Pistone) ..... p. 179

Le rôle de l'Europe dans le financement international du développement (Dario Velo) ..... p. 183

LES PROBLÈMES DE LA PAIX

Jonathan Schell et le problème de l'abolition des armes nucléaires (Antonio Longo) ..... p. 127

Les propositions de dénucléarisation : une voie vers la paix ? (Nicoletta Mosconi) ..... p. 193

L'ACTION FÉDÉRALISTE

Appel pour l'Union européenne ..... p. 139

Vers une union monétaire pré-fédérale en Europe (Alfonso Jozzo) ..... p. 198

DISCUSSIONS

Keynes et le fédéralisme (Michel Herland) ..... p. 143

LE FÉDÉRALISME DANS L'HISTOIRE DE LA PENSÉE

Emmanuel Kant ..... p. 206

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%).