

Mario Albertini

# Tutti gli scritti

IV. 1962-1964

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

## Premesse ai testi antologici raccolti in *Qu'est-ce que le fédéralisme?*

### *La paix perpétuelle\**

La pensée fédéraliste de Kant n'est pas déterminée au point de vue historique. Son analyse concerne exclusivement la valeur du fédéralisme (conçu comme un ordre legal supérieur aux Etats) pour la condition humaine en général. A peu près à l'époque où les délégués à la Convention de Philadelphie créaient le mécanisme de cet ordre fédéral, et en montraient le fonctionnement, Kant, indépendamment de leurs expériences, méditait sur le problème de la fin à laquelle un tel moyen doit servir, cherchait à répondre en substance à la question: «A quoi sert le fédéralisme?».

Sa réponse est nette. Le fédéralisme sert à établir la paix. Bien entendu il ne faut pas confondre la paix avec l'absence occasionnelle de guerre. Au cours de l'intervalle entre une guerre et une autre, pendant la trêve, les hommes doivent en effet tenir compte de la possibilité de la guerre, adapter leur action, et même leur âme, à cette possibilité. Or, dans un monde non fédéraliste, le dernier critère selon lequel peuvent se résoudre les rapports humains réside dans la force des parties, et la guerre est pour cela toujours possible, et de ce fait toujours présente même quand elle ne se réalise pas matériellement. La paix n'est donc pas une simple question de bonne volonté, le propos unilatéral de ne faire violence à qui que ce soit, une possibilité de *l'état de nature*. «*L'état de nature* est plutôt un *état de guerre* en ce sens que, même s'il n'existe pas d'hostilités déclarées, la menace que de telles hostilités se produisent est cependant continuelle». La paix est l'élimination de cette menace, c'est une situation dans laquelle les hommes

\* [A questa premessa segue: Immanuel Kant, *Second article définitif d'un traité de paix perpétuelle*]

peuvent faire abstraction de l'hypothèse de la possibilité de la guerre dans toute leur action. La paix est donc une organisation dans laquelle les rapports humains doivent être réglés, en dernière instance, exclusivement par le droit. Et, au niveau international, il n'y a pas de droit possible sans une «Fédération d'Etats libres».

Ainsi Kant a établi, sans équivoque possible, le lien entre paix, droit et fédération, et il a rigoureusement distingué la sphère de la paix de la sphère de la guerre. Ce que l'on nomme «droit international» n'élimine pas l'épreuve de force entre les parties, car il est fondé sur l'indépendance absolue des Etats et appartient donc à la sphère de la guerre. Contre ce «droit», que l'Onu, du fait qu'elle ne possède pas de pouvoir propre, ne peut entamer, Kant a écrit une maxime qu'il convient de ne jamais oublier: «La guerre et le succès de la guerre, *la victoire*, ne décident pas le moins du monde la question de droit».

Ces rapports entre la paix, le droit et la fédération, ont été exposés par Kant dans l'oeuvre *Pour la paix perpétuelle*, publiée en septembre 1795 et dont le succès fut considérable (en peu de temps furent publiées de nombreuses éditions ainsi que des traductions en français, en anglais et en danois). J'ai choisi, pour l'anthologie, un petit chapitre de cette oeuvre, qui renferme, à mon avis, le noyau essentiel de la théorie fédéraliste de la paix de Kant (ce chapitre a un titre curieux: *Second article définitif d'un traité de paix perpétuelle*, parce que Kant imita délibérément, dans la rédaction de cet écrit, les formules des traités internationaux). Toutefois Kant ne s'est pas limité à définir de façon rigoureuse l'idée de la paix, il a également essayé d'établir, avec la même rigueur, ses conséquences. Dans son essai de 1784, *Idée d'une histoire universelle du point de vue cosmopolitique* (que je conseille au lecteur qui voudrait approfondir la question), il a essayé d'imaginer, selon une prévision rationnelle pure, la signification de l'instauration de la paix, c'est-à-dire de l'unification du genre humain.

L'unification du genre humain ne pourrait se maintenir que sur la base de la liberté et de la justice, c'est-à-dire dans un ordre fédéral et non pas dans un ordre impérial, et mettrait fin à l'histoire née des contradictions de l'inégalité et de la discorde dans laquelle les hommes, dominés par la partie violente de leur nature, ne peuvent pas librement disposer d'eux-mêmes. Une fois établie la fédération mondiale, tous les moyens de violence de l'homme sur l'homme, aujourd'hui reconnus légitimes, disparaîtraient, et le droit

assumerait en fin une validité universelle. Les instincts violents de l'humanité, désormais privés de moyens d'expression, seraient destinés à s'éteindre. Exclusivement encadrée par le droit, la conduite des hommes dépendrait enfin de la partie vraiment humaine de leur nature, de l'autonomie de la raison et de la loi morale. L'idée de la fédération mondiale précise donc ce que l'on peut appeler, selon une expression employée par les marxistes, la fin de la préhistoire et le début de l'histoire.

Cette analyse de la paix s'applique parfaitement au fédéralisme. Il convient toutefois de rappeler que Kant ne connut pas le mécanisme du gouvernement fédéral. Cette lacune ne l'empêcha pas d'imaginer un ordre légal supérieur aux Etats, de le concevoir correctement, du point de vue fédéraliste, comme un pouvoir légal placé au-dessus des Etats et d'examiner avec rigueur la valeur de cet ordre. Cependant elle l'empêcha de concevoir le fait que les décisions politiques suprêmes doivent avoir la caractéristique de l'unité et de l'exclusivité (la «souveraineté»), comme une situation qui peut même se produire dans un cadre politique avec pluralité (fédéral) de centres de décision. C'est pour cette raison qu'il ne put identifier les rapports entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs des Etats membres, et qu'il ne put même pas éviter de se contredire, ce qu'il mit du reste en évidence lui-même, toutes les fois que son argumentation le portait à devoir préciser la nature politique de la fédération. Cette contradiction est la suivante: pour imposer le droit, la fédération doit avoir un caractère étatique propre, mais (dans le cadre de la théorie unitaire de l'Etat) elle ne peut pas avoir ce caractère sans l'enlever aux Etats membres, c'est-à-dire sans se détruire elle-même en tant que fédération et sans se transformer en empire. Toutefois cette limite n'infirme en aucune façon la pensée de Kant. Il n'a pas formulé un projet utopiste de paix perpétuelle. Il a étudié la nature de la paix et il a mis en évidence sa condition: un ordre fédéral.

### *L'Etat fédéral\**

Dans le but d'illustrer la nature de l'Etat fédéral, j'ai choisi des textes de Hamilton, extraits du *Federalist*. L'histoire de ce livre est

\* [A questa premessa seguono brani tratti da Alexander Hamilton, *The Federalist*, (nn. 8, 15, 23, 70, 78)]

exceptionnelle. Il se compose de 85 essais, qui n'ont été conçus, par Hamilton lui-même, que comme 85 articles d'un plan de propagande pour soutenir dans l'Etat de New York la ratification de la constitution fédérale. Ce plan une fois conçu, Hamilton s'adressa à Jay et à Madison pour le réaliser, et tous les trois rédigèrent les articles, dont 77 parurent effectivement dans la presse. Ils furent tout de suite réunis en deux volumes: le premier publié le 17 mars 1788 et le second, avec les 8 essais non encore édités dans des journaux, le 28 mai 1788. Le fait singulier est que ce recueil, auquel on donna le titre de *Le Fédéraliste: Essais écrits en faveur de la nouvelle constitution acceptée par la convention fédérale*, devint aussitôt le texte de base pour l'interprétation juridique de la constitution et ensuite un classique de la science politique, tant Jay, Madison, et surtout Hamilton, avaient éclairci, par leurs écrits de propagande, la nature de l'Etat fédéral.

Les cinq textes de Hamilton que j'ai choisis concernent: le premier, *les conséquences de la lutte entre les Etats*, à savoir les réalités qu'il s'agit de contrôler, et de dépasser, en fédérant les Etats; le deuxième, *l'insuffisance de la confédération pour le maintien de l'Union*, à savoir la critique des défauts de ce type de lien entre les Etats; le troisième, *le gouvernement de l'Union et les gouvernements des Etats*, à savoir la description du mécanisme fédéral; et enfin le quatrième et le cinquième, respectivement *le pouvoir exécutif* et *le pouvoir judiciaire*, à savoir leur structure dans un Etat fédéral.

A ce propos, une observation s'impose. De ces essais, il résulte que, dans le système fédéral, on peut vraiment attribuer au pouvoir judiciaire la capacité de subordonner tous les pouvoirs à la loi constitutionnelle, comme on peut, d'autre part, en concentrant les charges de chef de l'Etat et de chef du gouvernement dans la même personne, conférer à l'exécutif la force indispensable à un bon gouvernement sans toutefois courir le risque d'aboutir à la tyrannie ou au césarisme. Mais Hamilton a laissé dans l'ombre le lien entre ces perfectionnements du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire (décisifs pour établir l'Etat de droit et pour consolider la démocratie), et la division du pouvoir qui se manifeste dans le cadre fédéral. Dans ce cadre, le gouvernement central est limité par les gouvernements des Etats membres, et le pouvoir judiciaire (trop faible pour résister à la puissance du législatif ou de l'exécutif – du reste plus fondus que divisés – dans les Etats unitaires) est

soutenu tour à tour par le gouvernement fédéral ou par les gouvernements des Etats, selon que la décision judiciaire converge avec l'intérêt de ceux-ci ou de celui-là.

En complétant de cette façon la pensée de Hamilton, on peut la considérer comme la première formulation de la théorie de l'Etat fédéral.

### *La critique de l'Etat national\**

Dans le siècle passé, le fédéralisme s'est développé dans des pays comme l'Amérique du Nord, la Suisse (après 1849), etc., qui sont restés plutôt en marge au point de vue historique des grandes luttes qui ont caractérisé la vie sociale, culturelle et politique du monde. En Europe, au contraire, où ces confrontations se produisaient, il n'y avait pas de possibilités fédéralistes réelles. C'est pourquoi la pensée fédéraliste ou bien se limita à des élaborations techniques dans le domaine juridique sans apporter rien de vraiment nouveau à la théorie de l'Etat fédéral de Hamilton, ou bien se développa en dehors de la réalité.

La première tendance se manifesta surtout en Amérique du Nord. La seconde tendance se développa au contraire dans l'Europe continentale, où le fédéralisme permit de réaliser une expérience plus riche, bien que privée de débouchés réels. Tout en étant contrainte d'exprimer le fédéralisme sous la forme d'une utopie, cette tendance n'en apporta pas moins une grande contribution critique à la pensée fédéraliste, parce qu'elle fut placée par les circonstances historiques en face de ses antithèses, le nationalisme et la centralisation, et que ses représentants eurent le mérite de les voir sous leur vrai jour.

Dans l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle, la lutte de classe, arrivée à son point culminant, mit en discussion les fondements de la condition humaine, ainsi que ceux de la civilisation et de la vie sociale. C'est ainsi que se firent jour, à côté des thèmes particuliers du socialisme, ceux qui concernent les aspects profonds du

\* [A questa premessa seguono: Pierre-Joseph Proudhon, *Contradictions politiques*, cap. VI; Garibaldi et l'Unité italienne (par. III); France et Rhin (1 frammento), Constantin Frantz, *Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation* (capitolo su l'Inconsistance du principe de nationalité)]

fédéralisme: la paix, la démocratie universelle, le communitarisme, le cosmopolitisme. Au début, ces thèmes se confondirent avec les idées socialistes et avec celles de la démocratie avancée, dans les mêmes groupes et dans les mêmes personnes. Mais la lutte de classe n'ouvrait la voie qu'au socialisme, et celui-ci, au fur et à mesure qu'il passait de l'état de protestation pure à celui de grande force politique et sociale, ne pouvait pas se battre pour éliminer les différences de classe sans faire intervenir le pouvoir central et sans en accroître les compétences. Et c'est ce qu'il fit, favorisant ainsi la centralisation et l'intégration nationale, et par conséquent, en dernière analyse, le nationalisme. Les socialistes, comme les radicaux-démocrates, perdirent ainsi peu à peu leurs aspirations fédéralistes, tandis que ceux qui les conservèrent, ne pouvant pas accepter la centralisation et le nationalisme, se réduisirent à l'isolement, loin du pouvoir, des luttes et de l'activité concrètes, sans aucune possibilité d'appliquer, de vérifier et d'approfondir leurs principes.

Toutefois, l'habitude qu'ils avaient prise de considérer les grands problèmes avait rendu leur vue pénétrante, et c'est ainsi que Proudhon, le plus grand d'entre eux, aperçut clairement le revers de la médaille, le côté négatif de l'histoire du siècle dernier, qui échappait à ceux qui étaient en train de la construire. Comme Frantz, dont le fédéralisme procédait de la vieille société européenne plutôt que des nouveaux problèmes, il fit une critique, en grande partie ante litteram, de l'Etat national comme société fermée, oppressive, belliqueuse, et en mit en évidence les deux plaies: la centralisation et le nationalisme. En ce qui concerne la centralisation, il montra qu'elle était en train de réduire à une formule juridique vide la suprême garantie de liberté: la séparation des pouvoirs. Au sujet du nationalisme, il prouva qu'il n'était pas autre chose que la conséquence du caractère artificiel des nations modernes, c'est-à-dire des sociétés politiques tendant à étouffer les groupes humains où les coutumes se forment spontanément (les «nations» au sens étymologique du mot) et avec eux la variété de la vie. Proudhon et les autres fédéralistes utopistes avaient compris que l'idée que les Allemands, les Français, les Italiens constituent des «races» n'est que le sous-produit de la centralisation politique, même s'ils ne purent arriver à fournir une explication complète du caractère idéologique des nations modernes.

Ayant discerné le caractère profond de l'Etat national, Proudhon et Frantz réussirent à prévoir, l'un, le développement du nationalisme en Italie, l'autre, le développement du nationalisme en Allemagne, et tous deux, le destin tragique de l'Europe en tant que système de nations souveraines.

*La crise de l'Etat national\**

Il n'est pas possible de comprendre la crise du système européen d'Etats nationaux sans une connaissance réaliste du champ où elle se développa: celui de la politique internationale. Cette connaissance n'est pas répandue, car le libéralisme, la démocratie et le socialisme l'ont laissée dans l'ombre. Ils ont tout simplement conçu la politique internationale comme un aspect de l'art de gouverner, ou comme un processus soumis aux mêmes tendances que la politique intérieure.

Au contraire, le point de vue fédéraliste, en reliant la politique internationale à l'idée du fonctionnement des systèmes d'Etats souverains, peut l'éclairer et dans une certaine mesure il y est parvenu.

Les aspects généraux de cette idée ont été illustrés respectivement par Kant et par Hamilton. Kant a expliqué le caractère anarchique, non juridique, des systèmes d'Etats souverains dont le fonctionnement dépend exclusivement des rapports matériels de force qui s'établissent entre les Etats. Hamilton en a montré les effets sur l'ordre intérieur des Etats<sup>1</sup>.

Un système d'Etats souverains engendre un équilibre instable qui se maintient seulement tant que le faible accorde spontanément au plus fort ce que ce dernier obtiendrait en lui faisant la guerre, et qui se rompt fatalement toutes les fois que le faible ou le fort se trompe dans l'évaluation sommaire, difficile, parfois impossible, de sa propre force, ou de sa propre faiblesse. Cette véritable anarchie internationale provoque, avec l'insécurité, le renforcement des tendances autoritaires des Etats et engendre le

\* [A questa premessa seguono brani tratti da Lord Lothian, *Pacifism is not enough*, Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order* (capp. III e IX), Barbara Wootton, *Socialism and Federation*, in P. Ransome, *Studies in Federal Planning*]

<sup>1</sup> *Le Fédéraliste*, n. 8.

désordre dans le domaine économique. Il suffit, pour le constater, de tenir compte des aspects politiques, juridiques et administratifs de l'activité économique (en premier lieu de la valeur de la monnaie), d'observer en outre que, dans sa forme la moins organisée (le libéralisme), l'économie internationale exige que soient au moins abolis les privilèges légaux et reconnue l'égalité juridique pour tous les opérateurs, et enfin de garder présent à l'esprit que ceci est incompatible avec les différences de puissance entre les Etats.

Naturellement cela n'implique pas que dans tout système d'Etats souverains règne l'anarchie absolue, ni que le désordre économique soit général. Dans ces systèmes l'évaluation des rapports de force est souvent assez simple et convaincante, tant en raison de la prédominance d'une puissance impérialiste qu'en raison de la fluidité du jeu des alliances. Et cela ne suffit pas. Un système politique n'est qu'une partie d'une réalité historique globale; par conséquent ses effets, l'anarchie, le désordre et l'autoritarisme, ont en théorie un caractère partiel, non général, et peuvent pratiquement se révéler tolérables quand la politique internationale est équilibrée par d'autres activités.

Ainsi pendant près de quatre siècles le système européen des Etats avait conservé un équilibre satisfaisant. En tant que tel, il ne manquait pas de provoquer ses effets caractéristiques, à tel point que Hamilton et les autres protagonistes de la lutte pour le gouvernement panaméricain purent le prendre comme exemple pour montrer à leurs concitoyens ce qui était en jeu dans le choix entre la fédération et la confédération, et quelle était la voie à éviter. Mais il n'en est pas moins vrai que les effets d'anarchie et de désordre, sinon les effets d'autoritarisme, furent limités, précisément parce que la religion, la culture, la science, la morale et le droit, largement indépendants des Etats, unissaient ce que la politique divisait et favorisaient l'équilibre du système politique.

La décadence du système européen commença dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, eut pour cause l'action de deux facteurs complémentaires, qui rendirent l'équilibre de plus en plus précaire, et finalement impossible. D'une part, le développement de l'économie industrielle accroissait continuellement, non seulement l'intensité et la fréquence des rapports entre les citoyens d'un même Etat, mais aussi, bien que dans une plus modeste mesure, celle des rapports entre les citoyens de tous les Etats,

élargissant ainsi la sphère de la politique internationale. D'autre part, le principe national, avec la fusion progressive entre nation et Etat, c'est-à-dire avec la croissante nationalisation de la religion, de la culture, de la science, de la morale et du droit, affaiblissait sans cesse les éléments non politiques qui avaient jusqu'alors contenu de façon efficace ses effets.

A la fin de la première guerre mondiale, avec le triomphe définitif du principe national de type idéologique, l'anarchie, le désordre et l'autoritarisme, à la surprise de la classe dirigeante qui en ignorait la cause, déferlèrent sur toute l'Europe. Les partis démocratiques, espérant n'avoir affaire qu'à des difficultés d'ordre psychologique, liées au passage de l'état de guerre à l'état de paix, essayèrent de contrôler la situation en faisant appel à la raison et à la prudence, tandis que les partis marxistes, qui crurent se trouver en face d'une offensive du capitalisme, cherchèrent à reprendre le dessus en ravivant la lutte des classes. Ils n'aboutirent à rien, et là où ils étaient le plus solidement établis, ils furent réduits à l'impuissance; là où les bases démocratiques étaient plus fragiles ils ne résistèrent pas à la poussée fasciste.

Ayant pris le pouvoir, d'abord en Italie, puis en Allemagne, et enfin en Espagne, le fascisme essaya à son tour de dompter l'anarchie par l'impérialisme et de canaliser le désordre économique par la normalisation corporative et autarcique du protectionnisme, mais il ne réussit qu'à augmenter le chaos et à rendre l'équilibre international tout à fait impossible. Enfin les Etats nationaux, devenus incapables de maintenir un ordre quelconque, se précipitèrent dans l'abîme de la seconde guerre mondiale, au terme de laquelle le système européen n'était plus qu'un souvenir du passé.

Le cours des événements dépassa de plus en plus la compréhension des protagonistes. Seul le point de vue fédéraliste permettait d'en saisir quelques aspects. Dès 1918, Luigi Einaudi critiqua la Société des Nations encore à l'état de projet, prévint qu'elle favoriserait la guerre au lieu d'instaurer la paix, et proposa, avec la Fédération Européenne, le moyen de résoudre de façon pacifique le problème européen. Sa voix resta isolée et sans écho. Plus tard, au contraire, se développa, grâce à différents auteurs, pour la plupart anglo-saxons, une littérature fédéraliste originale. Le premier essai, publié par Lord Lothian, sous le titre significatif *Le pacifisme ne suffit pas*, parut en 1935. Dans la

préface de la deuxième édition, parue en 1941, quelques mois après la mort de son auteur, Sir William Beveridge dit qu'à son avis, «il s'agissait peut-être de la meilleure oeuvre parmi toutes celles qui ont été écrites au sujet des problèmes internationaux». Tous les écrits qui suivirent furent liés directement ou indirectement, à l'activité du *Federal Union Research Institute* du Mouvement fédéraliste anglais (lequel s'appelle précisément *Federal Union*).

Cette littérature mit en évidence, avec Lord Lothian, la nature, la cause et les conséquences générales de l'anarchie internationale; avec Lionel Robbins, elle montra l'impossibilité d'établir un ordre économique international libéral, et, à plus forte raison, socialiste, dans un système d'Etats souverains; enfin, avec Barbara Wootton, elle attira l'attention sur la faillite internationale du socialisme.

### *Le problème de l'unité européenne\**

Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, l'Europe se trouva dans une situation tout à fait nouvelle par rapport à tout son passé historique. Elle avait été à la fois le centre culturel, juridique, religieux, politique et économique du monde; elle n'est aujourd'hui qu'un territoire partagé en deux zones d'influence: une zone orientale opprimée par les Russes; une zone occidentale soumise au leadership américain. Il n'est pas question ici de faire le récit historique des événements ou de tenter de prévoir les conséquences de l'essor actuel de l'Europe économique. Il suffit de constater que, malgré ce succès, rien de fondamentalement nouveau n'est survenu dans le domaine politique. La division étatique de l'Europe subsiste et, de ce fait, aucun remède n'a été apporté à sa tragique impuissance.

Ses Etats sont un «anachronisme historique», car il n'est plus possible d'organiser dans leurs cadres la défense et l'économie; c'est pourquoi, ils sont devenus même incapables de «développer et de maintenir un ordre constitutionnel décent».

\* [A questa premessa seguono: Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea* e Carl J. Friedrich, *Verso il potere costituente del popolo europeo* (conferenza tenuta a Roma il 22.10.55)]

Aussitôt la guerre terminée, les plus grands esprits européens avaient défini ce qu'il fallait faire: renoncer à la souveraineté absolue de l'Etat national qui s'était révélée funeste et bâtir les Etats-Unis d'Europe.

J'ai choisi parmi ces appels un discours de Luigi Einaudi dans lequel celui-ci a donné une explication supranationale des deux grandes guerres civiles européennes, tout en restant influencé par un reste de tradition nationaliste. Près de vingt années ont passé et nous en sommes toujours au même point. Les plus sages parmi ceux que préoccupe le sort de l'Europe continuent à élever le même avertissement solennel. Parmi eux, j'ai choisi Carl-J. Friedrich pour la netteté avec laquelle il a précisé les données constitutionnelles du problème et les grandes lignes de l'action à mener pour le résoudre.

In Mario Albertini, *Qu'est-ce que le fédéralisme?* Parigi, Société européenne d'études et d'informations, 1963. Si tratta dell'edizione francese dell'antologia sul federalismo e lo Stato federale pubblicata nello stesso anno in italiano con alcune varianti.