

Mario Albertini

Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

La stratégie de la lutte pour l'Europe

Quel type de politique est nécessaire pour fonder un pouvoir européen? Même si cette vérité banale n'émerge pas dans le débat politique, on ne peut pas nier en principe que, en tant qu'on peut parler d'un processus de formation d'un pouvoir politique européen, on parle d'un processus qui ne dépend pas uniquement d'un concours de volontés convergentes, chacune pour son compte, consciemment ou inconsciemment, vers le but (un concours inconscient est toujours présent dans les grandes manifestations historiques, comme manifestation subjective des tendances objectives de l'évolution du mode de production), mais aussi et d'une façon spécifique, d'actions humaines organisées justement en vue du but, c'est-à-dire de ce qu'on appelle d'habitude une ligne politique. Dans ce secteur de l'action humaine des illusions se forment facilement, c'est-à-dire, en pratique, des voies fausses, qui peuvent stimuler le processus dans les phases initiales, mais qui, sans des rectifications continues, ne conduisent pas au but. Et l'incidence des illusions (plus techniquement de l'automystification idéologique) sur la connaissance politique est telle qu'il n'a aucune valeur théorique, ni pratique, de s'occuper d'une ligne politique sans une analyse préalable du contexte idéologique de son incubation.

Pour ce qui est de l'unité, il s'est formé de différentes manières, suivant les différentes positions de pouvoir des forces et des hommes entraînés dans le processus le mythe de sa formation spontanée, purement évolutive, sans aucun acte de rupture ni aucun saute de qualité. Ce mythe est une véritable automystification idéologique, qui a la fonction de cacher, à ceux qui veulent poursuivre l'unité européenne sur la base d'une position nationale de pouvoir, les conséquences personnelles et de groupe de la nécessité de détruire le pouvoir national – en tant que pouvoir

général – pour bâtir le pouvoir européen. En chaque cas de ce genre, l'idée de cette nécessité, même si elle est connue, demeure dans les limbes de la conscience, qui apparaît comme dédoublée, et de l'action, qui est inefficace par rapport au but ultime.

En ce qui concerne son contenu empirique, descriptif, le mythe de la formation spontanée de l'Europe confond deux phases stratégiques différentes: celle des tentatives de provoquer des situations dans lesquelles il soit possible de créer un gouvernement européen, ou bien de faire des pas dans cette direction, et celle du fait, nécessairement constitutif et constituant, de sa création. En bref, il confond la politique de rapprochement et celle de la réalisation.

Dans le passé récent, la forme la plus répandue de ce mythe a été celle de l'évolution spontanée de l'intégration économique à l'intégration politique. En des termes schématiques, la forme du mythe était la suivante: «Mettons sur les rails le processus de formation du marché commun. A un certain moment la monnaie européenne sera nécessaire. Mais une monnaie implique un gouvernement. Le marché commun nous amenera donc, nécessairement, à un gouvernement européen».

Les fédéralistes répondirent tout de suite que – toujours en des termes schématiques – le raisonnement correct était le contraire: «Il n'y a pas de marché commun sans une monnaie commune, ni de monnaie commune sans un gouvernement commun; par conséquent, le point de départ c'est le gouvernement commun»; que, de fait, la libéralisation des échanges compatible avec la souveraineté absolue des Etats aurait trouvé dans cette même souveraineté et dans l'absence correspondante d'un pouvoir européen, la limite de son développement; que, finalement, la formation d'un gouvernement européen ne pouvait de toute manière être considérée comme le sous-produit d'autres activités mais bien comme une activité spécifique. Ils ne furent pas écoutés, mais les faits ont désormais démenti non seulement l'illusion du passage automatique de l'intégration économique à l'intégration politique, mais aussi celle de l'achèvement de l'union économique sans une base politique adéquate.

Au demeurant, un aspect du noeud (dialectique) entre intégration économique et intégration politique s'est présenté effectivement avec le soi-disant *budget fédéral*. Sur le terrain de la politique agricole commune et de son financement, et en vue de

l'élimination complète des tarifs douaniers internes et de la création du tarif extérieur commun, la Commission proposa le transfert logique en soi, en termes économiques, des recettes douanières commune des Etats à la Communauté, et c'est à cause de cela qu'il fut rejeté. Faute d'une politique orientée vers le but du pouvoir européen, la première difficulté sérieuse rencontrée, au lieu de renforcer la Communauté selon la logique mythique de l'évolution continue de l'économie à la politique, l'a, bien au contraire, affaiblie. Aujourd'hui, avec les problèmes de l'union économique et la nécessité, en dernière instance, d'une programmation européenne, tandis que le mythe de la formation du gouvernement européen comme sous-produit du rapprochement des politiques étrangères des Etats reste encore actif, un deuxième mythe économique risque de se former: celui de la formation du gouvernement européen comme sous-produit du processus de développement de la programmation européenne. Mais c'est plutôt le contraire qui est vrai. Ce processus est en cours, mais uniquement en ce qui concerne une phase préalable: celle de l'affirmation du principe, qui ne put pas être confondue avec celle de l'affirmation du fait et qui est destinée à s'épuiser rapidement si l'absence de succès pratiques la réduira à une pieuse intention.

L'idée de la programmation européenne peut certes contribuer à la formation de la volonté de fonder un pouvoir européen. Si ce pouvoir sera constitué, son consolidation et le progrès de la programmation européenne pourront avancer ensemble. La politique économique de Hamilton est un exemple de ce genre. Mais Hamilton a pu consolider le gouvernement fédéral de l'Union parce que la Convention de Philadelphie l'avait formulé en termes constitutionnels et la ratification du peuple des Etats l'avait réalisé, privant, suivant le schéma de Philadelphie, les Etats d'une partie de leur pouvoir et l'attribuant à l'Union. Faute de ce pouvoir panaméricain élu par les citoyens, Hamilton n'aurait pas pu faire, ni même concevoir, la politique économique de consolidation de la Fédération. De même la programmation européenne ne pourra jamais passer du stade des projets à celui des faits, et par conséquent à celui de son développement concret, sans la création de son préalable politique.

Le mythe du marché commun comme processus de formation du pouvoir politique européen a pu rester longtemps sur la scène

parce qu'il projetait le moment de sa vérification en un point très éloigné du point de départ, et parce que la période transitoire, grâce à ses limites économiques, pouvait être achevée sans un gouvernement européen. Ce qui veut dire, en termes de stratégie de la lutte pour l'Europe, que le marché commun, tout en étant faux en tant que voie pour le pouvoir politique, a néanmoins coïncidé avec une politique de rapprochement.

Mais la programmation européenne ne peut avoir aucun développement (sauf celui, préalable, de la formation d'un consentement générique de principe) sans un gouvernement européen, car programmer, c'est bien plus qu'éliminer par degrés les tarifs douaniers dans le cadre de la collaboration entre Etats souverains.

Programmer c'est gouverner au sens moderne du mot, avec un gouvernement à la hauteur de la tâche. Le début de la programmation européenne ne peut par conséquent coïncider avec le début d'une nouvelle phase de rapprochement au gouvernement européen. Il peut coïncider uniquement, lorsque le noeud politique de l'intégration européenne sera dissous, avec le début effectif de l'activité d'un pouvoir de gouvernement européen.

Une fois déblayé le terrain du mythe de la formation spontanée de l'Europe, il reste à mettre en évidence encore une question, avant de discuter le problème de l'action spécifique pour la formation d'un gouvernement européen. Il suffit, à cet effet, de quelques mots. Cette action, évidemment, est politique, mais l'action politique, en tant qu'elle concerne l'intégration européenne, se présente avec des caractères très différents des caractères ordinaires, auxquels la pensée se réfère d'habitude.

Il y a un aspect des phases déjà révolues de l'intégration européenne qui met bien en lumière la différence entre l'action politique dans son cours ordinaire et l'action politique dans le contexte de l'intégration européenne. Cet aspect est notoire, mais il n'est pas connu dans son relief théorique et pratique, car le cours normal de la politique est généralement senti comme quelque chose d'organique, de naturel, c'est-à-dire comme quelque chose, en dehors de quoi les illusions politiques pourraient se former, mais non de véritables actions politiques. Cependant c'est un fait que les phases déjà révolues de l'intégration européenne n'ont pas trouvé leur point de départ en des décisions surgies au sein des partis et des gouvernements,

dans le cadre normal (institutionnel) du processus de formation de la volonté politique, mais en des projets élaborés par des groupes restreints de personnes en dehors de ce cadre, et dont l'acceptation a été imposée, grâce à des circonstances exceptionnelles, à certains hommes de gouvernement, uniquement sur la base d'une propension générique des majorités au pouvoir vers l'unité européenne.

Ces projets permettaient de résoudre de graves difficultés qui s'étaient manifestées dans le cours normal de la politique, ils avaient une dimension européenne et le caractère de germes à développer. C'est pourquoi, après qu'ils ont été introduits de l'extérieur dans l'équilibre politique, ils ont acquis le caractère de situations à gérer jusqu'à l'achèvement de leur développement. Autrement dit, ils sont devenus des données de fait européennes de la situation de pouvoir, des fondements du processus normal de formation de la volonté politique, qui a acquis aussi, de cette façon, temporairement, une dimension européenne, malgré son caractère fondamental, pas encore entamé, de lutte pour les pouvoirs nationaux.

L'épisode le plus important de l'intégration européenne, l'épisode communautaire, présente ces aspects de façon typique. La difficulté créée par la situation était constituée par le problème de la rentrée active de l'Allemagne occidentale dans la sphère atlantique. Les noeuds à dissoudre, c'étaient l'industrie rhénane et l'armée allemande. Les anglo-américains avaient simplement proposé le réarmement allemand et la reprise de l'industrie rhénane. Monnet et son groupe élaborèrent, et proposèrent à Schuman, le modèle communautaire européen avec référence au charbon et à l'acier (Ceca). Schuman, qui n'aurait pas pu tenir longtemps sur une position négative face aux demandes anglo-américaines, l'accepta comme une ancre de salut. Ensuite, la France cherche à appliquer le modèle communautaire au secteur militaire afin d'éviter le réarmement national allemand (Ced). Cette tentative échoua, mais la volonté de relancer l'Europe sur le terrain économique, provoquée par la faillite de la Ced et par ses conséquences, s'encadra naturellement dans le modèle communautaire, qui avait désormais fait bonne preuve avec la Ceca.

Le problème de l'action spécifique pour la formation d'un pouvoir de gouvernement européen se présente par conséquent,

si je ne me trompe pas, de la façon suivante: est-ce qu'il existe une difficulté réelle de la situation politique à laquelle on puisse faire correspondre l'élaboration et l'introduction dans l'équilibre politique d'un germe, que la classe politique doit gérer, et dont le développement ait quelque possibilité jusqu'à la constitution formelle d'un gouvernement européen? Je crois que la réponse doit être affirmative. Pour justifier cela je dois d'abord préciser quelques aspects de l'état actuel de l'intégration européenne par rapport à la situation politique générale. Nous nous trouvons face à une anomalie institutionnelle: un Parlement européen qui n'est pas élu directement par les citoyens. C'est un fait grave, car le parlement représente encore le moyen et le symbole du degré le plus élevé de participation du peuple à la chose publique. En même temps, nous nous trouvons face à une économie européenne sans contrôle démocratique. Ce fait aussi est grave. Il signifie qu'un rapport entre société civile et société politique s'est établi, qui ne réalise même pas les exigences du libéralisme classique, et ce à une époque où faits et valeurs n'exigent pas uniquement la subordination de l'activité économique à quelques principes civils fondamentaux, mais aussi une véritable programmation, ne fût-ce qu'«indicative».

Les difficultés qui résultent du stade avancé de l'intégration et de ces goulots d'étranglement ne concernent pas uniquement l'unité européenne comme fait isolé, mais aussi la situation politique dans son ensemble: les tensions croissantes entre les États de la sphère atlantique, la perte de prestige du leadership américain, la crise d'autorité des pouvoirs démocratiques nationaux. Il est vrai que ces connexions ne se traduisent pas encore en une conscience adéquate et en une action efficace, mais cela dépend à son tour du caractère national de la lutte politique, lequel met en lumière seulement les données nationales et laisse dans l'ombre, *dans le fond*, les données de caractère supranational.

Car on ne peut nier que le succès du marché commun ait modifié les rapports de pouvoir entre les États-Unis et l'Europe occidentale. On ne peut nier que la stagnation du marché commun, dans les deux directions de l'élargissement et du renforcement, ait fait naître à nouveau la discorde entre les États de l'Europe occidentale, ait rendu plus difficiles les rapports économiques dans la sphère atlantique (à commencer des problèmes monétaires) et qu'elle empêche de régler d'une façon

efficace les aspects de l'économie qui ont déjà pris un caractère européen.

Ces difficultés se répercutent sans doute, comme je l'ai dit, sur tous les grands points de repère qui ont rendu possible, jusqu'à maintenant, un développement dans l'ordre. Les pouvoirs démocratiques nationaux, auxquels le contrôle de l'économie européenne échappe, déclinent, et il n'y a encore aucune contrepartie sur le terrain européen parce que, au stade actuel de développement, l'organisation communautaire ne peut représenter de façon adéquate les besoins, aussi bien économiques que politiques, de la société européenne en voie de formation, qui ne trouvent plus une expression dans la sphère atlantique, en tant que pacte inégal à cause de l'absence d'un pôle européen.

Pour ce qui est du mécanisme spécifique d'évolution du marché commun, cette situation, dont la gravité est maintenant tout à fait manifeste, avait été prévue par le Traité qui avait tenté d'y répondre par l'art. 138, c'est-à-dire par l'élection directe du Parlement européen. Le raisonnement était concret. Le progrès de l'intégration économique aurait créé – comme il a créé – des problèmes qu'il n'aurait pas été possible de résoudre sans un centre européen plus fort que le centre initial. L'élection européenne aurait dû douer le centre européen du pouvoir indispensable pour continuer à progresser.

Cette prévision d'habitude n'est pas bien comprise à cause de la tendance à juger la Communauté et, en particulier, son organe parlementaire, qui ont été conçus comme facteurs évolutifs, en de termes statiques et abstraits et non dynamiques et concrets. Pour en examiner le fondement, il faut tâcher d'évaluer les conséquences politiques d'une élection européenne et non seulement le Parlement européen tel qu'il est aujourd'hui. Celui-ci a des pouvoirs insuffisants, et il n'est même pas un Parlement au vrai sens du mot, c'est-à-dire un organe d'un Etat, mais cela dépend aussi, évidemment, du fait qu'il n'a pas encore la base électorale prévue du Traité.

A mon sens les éléments signifiants, dans la perspective électorale du Traité sont deux: le déploiement des partis à niveau européen qui ferait s'asseoir le Parlement européen sur la même base d'intérêts politiques et de consensus public dont se valent les Etats; l'amalgame des intérêts et des besoins économiques créés par l'intégration avec les motivations de la conduite des partis, qui

seraient contraints, par des élections européennes, à chercher le consensus des citoyens même en fonction de ces intérêts et de ces besoins.

L'examen de ces éléments permet d'affirmer que, en concret, c'est-à-dire avec référence au processus de formation de la volonté politique, les raisons de la stase du marché commun résident dans la non-réalisation de l'art. 138. A cause de cela, et du maintien qui en est suivi de la limite électorale nationale, les données économiques nationales (comme les intérêts politiques nationaux et le consensus national) s'amalgament avec les motivations de la conduite de la classe politique, les données économiques européennes non. La conséquence en est le vide de pouvoir européen. Les partis s'en aperçoivent confusément, mais ils ne peuvent pas se battre pour un pouvoir européen qui n'existe pas encore et ils restent donc prisonniers de la limite nationale, non seulement du point de vue pratique, mais aussi du point de vue théorique, c'est-à-dire de la formulation de leurs projets d'action.

D'autre part, à ce sujet, la considération de ces éléments permet aussi d'affirmer que le fait électoral européen, dans le cadre de la société européenne en voie de développement (c'est-à-dire, je le répète, déploiement européen des partis, expression du consensus populaire à ce niveau et donc amalgame des intérêts politiques, économiques et populaires de caractère européen avec la formation normale de la volonté politique) constitue justement l'embryon de la formation du pouvoir européen de gouvernement.

Il est certain, dans l'horizon de ce que nous savons au sujet de la nature de la politique, que des phénomènes de ce genre, quand ils sont pleinement développés, ne peuvent pas assumer un caractère étatique. Il est également certain que les partis, si l'on arrivait à introduire le fait électoral européen, devraient l'administrer jusqu'à la fin de son développement, à moins d'altérations radicales de l'équilibre politique. Or, cette introduction n'est pas impossible. Le gouvernement français peut empêcher l'élection générale européenne prévue par l'art. 138, mais il ne peut pas empêcher l'élection européenne unilatérale dans les autres pays.

Il est vrai que, dans les partis, une initiative efficace en ce sens ne s'est pas formée et ne peut pas se former. Mais les partis, surtout en Italie, ne seraient pas en mesure de résister à une pression en ce sens exercée efficacement de l'extérieur. Tant que l'on met l'accent seulement sur l'élection européenne générale on

ne provoque aucune réaction opérationnelle, parce que, sur ce terrain, à présent, il n'y a rien à faire, à cause de l'opposition intransigeante du gouvernement français. Mais si l'on propose l'élection unilatérale, en tant que premier pas vers l'élection générale, on obtient le résultat de mettre les partis en présence d'une décision qui dépend d'eux, face à laquelle on ne peut pas se dérober et qui ne peut être facilement refusée, soit pour les raisons de caractère politique général qu'on a soulignées, soit parce qu'on ne peut pas considérer comme normal un parlement qui n'a pas été élu par les citoyens.

En Italie, différemment d'autres pays, il n'existe pas d'obstacles qui empêchent le développement d'une opération de ce genre. Et un succès en Italie ne resterait pas confiné en Italie. La première reconnaissance du droit électoral européen des citoyens mettrait évidemment dans une situation très difficile les gouvernements qui ne voudraient pas reconnaître un droit analogue à leurs propres citoyens. L'élection européenne en Italie serait probablement suivie par des élections analogues dans le cadre des Cinq. Et cela déchaînerait, même en France, une pression irrésistible vers l'élection générale européenne. A ce point le germe de formation du pouvoir européen de gouvernement serait introduit.

Ceci dit, il me reste à faire une seule considération. J'ai parlé de l'action spécifique pour la formation d'un pouvoir européen. Je dois ajouter que ma tentative de l'identifier n'est pas une pure déduction, une élaboration théorique à vide, mais une réflexion sur la signification d'événements qui sont en train de se dérouler. Le fait qu'on n'a pas réalisé l'art. 138 a fait penser à des élections unilatérales. Cette idée est arrivée, dans quelques pays de la Communauté, jusqu'au stade de projets de loi précis. Les fédéralistes ont commencé à exercer une pression en ce sens. En Italie, les réactions ont été positives, et cela aussi à cause de la liaison qui s'est tout de suite produite entre un éventuel succès en Italie et un débouché analogue en Allemagne.

Ces premiers pas ne fournissent aucune certitude. La politique, pour 50%, est encore de la fortune. Néanmoins ils constituent le seul point d'appui pour agir dans la direction du pouvoir européen de gouvernement.