

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VII. 1976-1978

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Reflexions générales sur le projet d'Union européenne

1. Il y a vingt-cinq ans, on aurait pu tout perdre faute d'un grand choix européen. Dans son mémorandum du 3 mai 1950, Jean Monnet écrivait: «De quelque côté qu'on se tourne, dans la situation du monde actuel, on ne rencontre que des impasses... d'une pareille situation, il n'est qu'un moyen de sortir: une action concrète et résolue, portant sur un point limité mais décisif, qui entraîne sur ce point un changement fondamental et, de proche en proche, modifie les termes mêmes de l'ensemble des problèmes. C'est dans cet esprit qu'a été formulée la proposition présentée en annexe».

Même aujourd'hui, on pourrait tout perdre sans un nouveau grand choix européen: «De quelque côté qu'on se tourne, on ne rencontre que des impasses...». Il faut donc, suivant l'enseignement exemplaire de Jean Monnet, se décider à mener une action concrète et résolue portant sur un point limité mais décisif.

Ce point, à mon avis, c'est l'élection européenne.

2. Depuis quelques années, la construction de l'Europe enregistre davantage d'échecs que de succès. C'est pourquoi, le scepticisme, déjà fort en soi lorsqu'il s'agit de l'Europe, gagne du terrain et risque de devenir insurmontable.

On doit donc absolument éviter d'autres échecs et faire tout son possible pour obtenir des succès même en ce qui concerne l'Union. D'autre part, après avoir évoqué le scepticisme, il faut rappeler que, chaque fois que l'Europe s'est trouvée en face de graves difficultés, elle n'a pu, jusqu'à présent, les surmonter qu'en atteignant des degrés d'unité de plus en plus avancés.

3. C'est sur le plan économique et monétaire que l'unité européenne est en train de se dissoudre. La raison en est que le facteur économique et monétaire, qui détermine à l'heure actuelle l'évolution politique et sociale des Etats, ne laisse que deux possibilités: ou bien la reprise de l'unification monétaire pour

faire face à la crise avec une orientation européenne et avec des moyens européens ou bien des politiques nationales de plus en plus divergentes et donc incompatibles, en dernière instance, avec l'union douanière et l'union agricole.

4. S'il est possible de dire que la question économique et monétaire est décisive, il n'est pas possible d'affirmer qu'il faille l'affronter séparément et avant toute autre question.

Tout le monde sait que cette méthode a été éprouvée en vain. Ce qu'il faut bien avoir présent à l'esprit, c'est que les difficultés à surmonter sont bien plus politiques que techniques. Il s'agit en tout cas d'arriver à la décision de proclamer la convertibilité permanente des monnaies nationales sur la base de la parité constatée et convenue au moment de la décision ou, mieux encore, d'arriver à la décision de les remplacer par une monnaie européenne. Cela revient à dire qu'il s'agit d'arriver à une décision toujours possible en soi, à condition de pouvoir en contrôler les conséquences. Le véritable problème est là, et il se pose après, et non avant, l'unité monétaire. Il s'agit de disposer d'une véritable capacité de contrôle politique des affaires économiques. Aujourd'hui, cette capacité fait défaut, et on ne peut pas raisonnablement espérer l'obtenir sans l'élection directe du Parlement européen et sans un gouvernement européen. Il suffit de comparer la nature des décisions qu'il fallait prendre à l'époque de la période transitoire du Marché commun avec celle des décisions qu'il faudrait prendre dès qu'il s'agit d'avancer sur la voie de l'unification économique pour comprendre qu'on ne peut plus se passer du concours direct de toutes les forces politiques et sociales, c'est-à-dire du vote européen. Ce n'est donc pas la volonté politique européenne en soi qui a fait défaut mais sa base électorale, c'est-à-dire la base même de sa formation.

5. Les données du problème nous amènent donc forcément à conclure qu'il faut considérer la situation globale de la Communauté, faute de quoi on ne sait pas ce qu'on pense lorsqu'on dit le mot «Union», ni ce qu'on veut et qu'on peut obtenir par l'élection européenne.

Grosso modo, l'Europe communautaire est déjà une confédération, très organisée dans le domaine économique, très peu ou presque pas organisée dans le domaine politique. Face aux réalités d'aujourd'hui, ce qui importe c'est que dans les deux domaines elle ne dispose que de la faible volonté politique qui

peut se manifester dans une confédération, et que cette volonté s'est révélée insuffisante pour: a) gérer de façon efficace l'union douanière et agricole, b) faire avancer la construction de l'Europe (faillite de l'union monétaire, etc.), c) affronter d'ores et déjà dans l'unité, pour ne pas être affaiblie et peut-être étouffée, les problèmes posés par la crise du système monétaire international, du marché mondial et de l'équilibre international qui avait permis le démarrage et la marche de l'intégration.

6. Ces deux ordres de problèmes (construction de l'Europe, confrontation avec la réalité), qui étaient séparables, dans certaines limites, dans le passé, ne le sont plus aujourd'hui. Ils se posent désormais comme les deux parties d'une seule réalité: la politique interne et extérieure de l'Europe. Et cela fait apparaître d'une façon encore plus nette la nécessité d'une volonté politique européenne plus forte par rapport à celle qui s'est manifestée dans le passé, surtout lorsqu'il s'agit de collaborer avec les autres pays et les grandes puissances à la solution des problèmes de dimension régionale ou mondiale. L'essentiel est là: les moyens pour former cette volonté politique.

7. Cette volonté ne peut être que celle des forces réelles de l'Europe: les citoyens, les partis, les syndicats. C'est l'évidence que la capacité d'action des dirigeants européens ne peut reposer que sur cette volonté. Le problème de l'Union est donc celui des moyens institutionnels pour établir la première relation entre base européenne et sommet européen. La difficulté réside dans le passé national, dans l'organisation nationale de ces forces, et dans le fait que la première élection européenne ne sera que le premier pas sur la voie de leur organisation et transformation européenne.

8. Il faut donc concevoir ces moyens institutionnels comme le point de départ d'une vie politique européenne, et plus précisément comme le moyen pour permettre l'expansion à l'échelle européenne des différentes vies politiques nationales, sans brusques solutions de continuité. D'où la nécessité d'envisager encore, mais cette fois avec référence aux forces politiques et non pas seulement aux forces économiques, un point de départ, une période transitoire, un point d'arrivée. D'où la possibilité de conjuguer le passé et l'avenir, et de rendre possible la participation la plus large possible de tout le monde à la phase finale de la construction de l'Europe. Dans cette optique, l'Union pourrait être présentée à la fois comme le premier acte de la vie politique européenne, et comme l'appel aux

Européens, aux jeunes, aux ouvriers, etc., pour la développer, de façon que l'occasion européenne soit exploitée pour adapter la conception de l'Etat à la nouvelle société.

9. Pour faire démarrer l'union (ou pour relancer l'intégration, ce qui revient au même), il faut donc parvenir à l'élection européenne sans délai. D'autre part, avec le point de repère de l'élection, on peut sans doute tirer d'autres conclusions pratiques, car, dans la mesure où elle permet de prévoir certaines modifications de la situation du pouvoir dans les Etats et dans la Communauté, elle permet aussi d'entrevoir certaines lignes du développement possible de l'Union.

Les modifications dont on parle sont:

- a) celle qui découle de la certitude de l'élection européenne;
- b) celle qui découle de la première élection européenne;
- c) celle qui découle de la deuxième élection européenne.

En principe, on pourrait faire correspondre à ces trois modifications trois phases du développement de l'Union.

10. Dans la première phase, la certitude de l'élection européenne obligerait les partis à formuler des programmes européens et créerait un point de repère européen pour la pensée et la volonté des forces politiques et sociales. Il va de soi que cela signifie le début de la formation d'une véritable opinion publique européenne, d'une véritable volonté politique européenne qui, tout en ne se traduisant pas encore par un pouvoir juridiquement défini, exercerait néanmoins une influence importante sur les décisions européennes. Il serait, donc, permis de s'attendre à un premier renforcement des centres européens déjà existants (Communautés et Sommets, c'est-à-dire Conseil européen) car ce n'est pas la faiblesse technique de ces centres mais la faiblesse de la volonté politique européenne qui a empêché dans les dernières années la prise de décisions européennes efficaces.

La deuxième phase serait caractérisée par les conséquences de la première élection européenne. En d'autres termes, par les effets de la liaison qui se serait désormais établie entre le programme européen des partis et le choix politique des citoyens. Parmi ces effets, il faut mentionner la formation d'une majorité et d'une minorité au niveau européen, la perspective de la deuxième élection, la perspective d'une véritable politique européenne ainsi que d'une opposition européenne et donc forcément la création d'une tendance très poussée vers la mise en oeuvre de ces politiques.

Pour faire démarrer cette phase il faut donc un véritable gouvernement, un exécutif européen à formation européenne. Pour éviter de brusques solutions de continuité entre vie politique européenne et vies politiques nationales, il faut que d'autre part cet exécutif ne dépasse pas le minimum indispensable, et qu'il soit équilibré par une instance européenne à formation nationale. C'est pourquoi on pourrait envisager un exécutif de type suisse, mais avec une intervention plus large (par rapport à celle du Senat des Etats Unis, etc.) de la part du Conseil des ministres de la Communauté, qui pourrait jouer dans la période transitoire le rôle de Chambre Haute. Il s'agirait, au fond, d'utiliser les Communautés telles qu'elles sont, de transformer la Commission dans une instance à formation européenne grâce au Parlement élu (de façon à permettre de véritables compromis entre la volonté de l'Europe et celle des nations), tout en étant très pragmatiques pour ce qui est des compétences, une fois la nécessité admise de réaliser dans un délai prévu l'union monétaire et l'union militaire.

Tout cela doit être évalué au point de vue de l'acceptabilité, qui ne concerne pas seulement les gouvernements, mais aussi les Parlements nationaux, et donc les partis et l'opinion publique. A cet égard la réduction au minimum du point de départ, et par conséquent la possibilité donnée à toutes les forces européennes de ne pas subir une Europe toute faite, mais de contribuer à l'établissement du visage définitif de l'Europe pourrait constituer un élément positif.

Il reste un point qui doit être précisé: la procédure pour bâtir le plus vite possible cet exécutif européen. Il n'est qu'une voie, celle suivie pour l'élection européenne: un projet du Parlement européen, et la ratification par les Parlements nationaux.

Pour ce qui est de la troisième phase, le fait capital serait constitué par la reconversion européenne des partis et des liens entre les partis et les milieux sociaux. Il faut le souligner car c'est à ce moment seulement qu'on pourrait arrêter définitivement les grandes lignes de l'Union à partir d'une réalité politique et sociale européenne déjà bien constituée et, en étudiant toutes les formes possibles de participation publique à ces opérations tandis qu'aujourd'hui on ne pourrait pas aller au delà d'une Union octroyée par la classe dirigeante.

11. L'élection européenne doit être considérée aussi en relation avec les problèmes politiques et économiques qui agitent le monde atlantique et l'Europe occidentale.

A ce propos on doit remarquer:

1) l'élection européenne, et le développement fédéral de la Communauté qui s'ensuivra, débayeraient le terrain des problèmes qui dépendent uniquement de la survivance anachronique des souverainetés nationales dans le contexte de l'intégration. On peut évoquer, à titre d'exemple, la fin de la contradiction entre marché européen et balance nationale des paiements (maintenue en vie artificiellement par la souveraineté nationale en matière monétaire).

2) L'élection européenne, et à plus longue échéance le développement fédéral de la Communauté, permettraient d'affronter avec tout autre capacité, par rapport à l'actuelle, les problèmes politiques et économiques du monde occidental qui traînent depuis longtemps sans trouver de solution. Jusqu'à maintenant, on a tenté de les résoudre en oubliant que ce ne sont pas les idées sur les solutions possibles qui manquent, mais le pouvoir de les imposer; et, par conséquent, sans avoir présente à l'esprit la nécessité préalable d'une modification globale de la situation du pouvoir qui ne peut être obtenue qu'en Europe occidentale. Ceci aussi bien parce que dans le cadre européen il y a d'immenses ressources de pouvoir inutilisées à cause de la division en Etats-nation impuissants, que parce que la coopération entre Europe et Amérique ne peut désormais donner de bons résultats qu'avec un plus grand pouvoir contractuel de l'Europe se présentant comme une unité.

On doit remarquer aussi que, sans cette modification de la situation du pouvoir, non seulement les problèmes les plus graves ne trouveront pas de solution positive, mais la crise de la classe dirigeante s'aggravera, parce qu'elle sera poussée par la gravité même des problèmes (en particulier, des problèmes économiques) à les affronter avec les pouvoirs disponibles actuellement, sans se rendre compte qu'ils ne sont pas suffisants. Par ses échecs à répétition, la classe dirigeante élargira la crise de confiance, déjà grave, qui pousse beaucoup de gens au pessimisme quant au sort de la démocratie, du libre marché et en général du monde occidentale et de sa civilisation.

12. Ces observations n'épuisent pas la signification de l'élection européenne. Il y a aussi une signification historique, qui est bien sûr plus difficile à identifier, mais dont il faut néanmoins continuer à parler. L'élection européenne est la première élection

supranationale de l'histoire humaine. Si l'on fait l'élection européenne, on abat le mur contre lequel se sont arrêtées les vagues successives des révolutions libérale, démocratique et socialiste, et on introduit enfin le peuple au coeur des rapports entre les nations, c'est-à-dire dans la vieille citadelle de la raison d'Etat, des confrontations de pouvoir et de l'impérialisme, qui coïncide toutefois avec le gouvernement effectif du monde. Cela ne signifie pas qu'avec la première élection européenne la raison d'Etat sera définitivement vaincue et que les rapports entre les nations seront régis enfin, selon le fédéralisme de Kant, par le droit au lieu de la force; mais cela signifie néanmoins que la lutte contre la raison d'Etat aura eu un commencement concret. Jusqu'à maintenant, cette lutte n'a jamais eu lieu, si ce n'est sur le plan des phrases, car l'intervention directe du peuple au niveau international n'est pas encore possible ni en fait ni en droit.

La raison d'Etat a gouverné le monde, sans trouver d'obstacles, par les puissants de tous les Etats, sans exception, par les armes, les armées, le fait accompli, le pouvoir préconstitué, jusqu'à réduire à un mot vain toutes les internationales des partis, y compris l'internationale socialiste, qui ne sont que des réunions de dirigeants, dont la base internationale n'a aucune possibilité de se faire écouter. Jusqu'à maintenant, les puissants de tous les Etats, qu'ils l'aient voulu ou non, ont gouverné le monde de cette façon, en subordonnant toute valeur politique et sociale à la soi-disante valeur nationale. C'est une loi d'airain: il suffit de devoir équilibrer la balance des paiements pour être obligés de favoriser les privilégiés de son propre pays au détriment des travailleurs des autres pays et de tout autre homme. Lorsqu'on dit que la Fédération européenne ouvrira la voie à la Fédération mondiale, on parle de ces choses, et le noyau de ces choses réside justement dans l'alternative entre la participation électorale et l'exclusion électorale des citoyens de tous les pays à la gestion des rapports internationaux. Ce n'est qu'ainsi que le désarmement cessera d'être une utopie et pourra devenir, au fur et à mesure que le principe fédéral étendra sa sphère d'application, une réalité.

Relazione alla Tavola rotonda sul tema «Il Rapporto Tindemans e le istituzioni europee», organizzata dall'Association pour l'étude des problèmes de l'Europe (Bonn, 2-3 aprile 1976). In «Les Problèmes de l'Europe», 1976, n. 72.