

# La fédération européenne devant les problèmes économiques et sociaux

Autor(en): **Vassenhove, Léon van**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **3 (1945)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-132059>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## **La fédération européenne** **devant les problèmes économiques et sociaux**

par LÉON VAN VASSENHOVE

Une question préalable se pose aux pionniers d'une fédération européenne : de l'organisation politique et de l'organisation économique, laquelle doit précéder l'autre ? On pourrait répondre, avec plus d'humour que de profondeur, qu'il n'est pas indispensable de s'embarrasser de cette question de principe, et que l'essentiel est que l'Europe se fasse. Un peu de réflexion suffit cependant pour faire apparaître l'importance réelle du problème.

La thèse du primat de l'économique sur le politique a été et est encore souvent soutenue du côté anglais. C'est ainsi que, lorsqu'en 1930 Aristide Briand soumit aux puissances un *memorandum* sur l'organisation d'une fédération européenne, le gouvernement britannique fut des premiers à répondre que, selon lui, « c'était avant tout dans le domaine des relations économiques qu'une coopération plus étroite entre les nations d'Europe était urgente et souhaitable », thèse qui fut reprise et approfondie par le professeur Edward Hallet Carr<sup>1</sup>. L'éminent publiciste anglais n'hésite pas à proclamer que la reconstruction économique de l'Europe et le règlement de ses relations économiques avec le reste du monde doivent avoir le pas sur sa réorganisation politique, qui ne saurait en être que le couronnement. Et il envisage la création d'une série de commissions internationales ayant pour objet de régler la production de l'Europe, l'échange de ses marchandises, la stabilisation de ses devises, et qui prendraient en main non les intérêts de tel ou tel pays, mais les intérêts de l'Europe. La conception du Professeur Carr ne va pas sans soulever de sérieuses objections, tant d'ordre théorique que pratique.

---

<sup>1</sup> E. H. CARR : *Conditions of Peace*.

Théoriquement parlant, la reconstruction économique de l'Europe, la refonte, la consolidation et la stabilisation de son assiette économique ne peuvent être qu'œuvre de longue haleine, embrassant plusieurs décennies. Laissera-t-on pendant trente ans l'Europe sans statut politique? Vouloir que le statut politique sorte de l'économie, c'est supposer le problème de la fédération résolu avant de l'avoir posé ; postuler, en particulier, l'existence de commissions capables de travailler dans un esprit vraiment européen, c'est créer des organes fédéraux avant d'avoir créé la fédération. En réalité, de telles commissions ne seront jamais que l'image de cette diète fédérale qui existait en Suisse avant 1848, où chaque délégué ne représentait véritablement que son canton, et ne prenait position qu'*ad referendum*, ce qui empêchait pratiquement la diète de rien décider d'efficace, dès qu'une question d'une gravité particulière était à l'ordre du jour. Et c'est ici qu'il paraît opportun d'examiner la thèse du professeur Carr sous l'angle de l'observation pratique des conférences internationales.

Le propre de ces conférences, en matière économique, c'est de masquer l'impuissance où elles sont parfois de prendre des décisions que vraisemblablement personne ne suivrait, en rédigeant des recommandations que personne n'est obligé de suivre. Passons rapidement sur les conférences économiques internationales tenues à Genève en 1927 et en 1930, qui n'aboutirent qu'à des recommandations, ou à des décisions de mince envergure, pour en arriver à la Conférence économique de Stresa de 1932, dont il se trouve que j'eus l'occasion de suivre sur place l'évolution.

Il est incontestable que les conférences mettent en présence des délégués de haute valeur, chaque pays faisant de son mieux pour donner à sa délégation le maximum d'éclat et d'efficience. Cependant, il faut croire que l'improvisation joue parfois un rôle dans la constitution des délégations, puisque, quelques jours après que la Conférence de Stresa eut commencé ses travaux, un des délégués demanda, dans la coulisse, des explications sur ce que l'on entendait au juste par « douanes préférentielles ». Il est probable que sa formation ne le préparait guère à une conférence dont un des principaux objets était précisément de statuer sur la demande que faisaient les Etats de l'Europe centrale d'un traitement douanier préférentiel en faveur de leur production

agricole, pour laquelle ils réclamaient la priorité par rapport aux marchés d'outre-mer.

Au demeurant, il en fut de la Conférence de Stresa comme de bon nombre de conférences de ce genre. Le premier jour, tout le monde affiche le plus grand optimisme. Puis, à mesure que les commissions entrent dans le vif du sujet et abordent des obstacles qui sont sans issue parce que personne n'est nanti de pouvoirs suffisants pour les surmonter, les visages peu à peu se rident et s'assombrissent. Et déjà, voici que se manifeste une tendance fâcheuse à déferer à la conférence la plus prochaine les questions les plus embarrassantes. Enfin, les délégués qui, depuis quinze jours, délibèrent sans arriver à un résultat positif, s'attaquent à la rédaction de ces fameuses recommandations qui doivent sauver la face et leur permettre de se séparer avec l'illusion de n'avoir pas fait œuvre tout à fait inutile. Et c'est ainsi que la Conférence de Stresa fit à l'Europe une série de recommandations fort bien étudiées, il faut le reconnaître, comme celle en particulier de la constitution d'un fonds international pour la revalorisation des céréales européennes, excellent conseil auquel on ne peut reprocher que de dormir encore, sauf erreur, sur le papier où il a été couché.

Et comment aurait-il pu en être autrement, puisque la conférence était non pas l'organe d'un pouvoir central, d'un pouvoir européen, mais une assemblée de délégations ne tenant chacune leur mandat que d'un Etat particulier, et ayant pour instructions de ne rien faire qui fût susceptible d'engager la responsabilité ou d'affecter les intérêts de cet Etat? Qui ne voit que, tant qu'une conférence européenne ne tiendra pas ses pouvoirs d'une Europe organisée, d'une entité politique européenne, elle aura beau se constituer en permanence, jamais elle ne parviendra à prendre en main les intérêts de l'Europe en général et non pas ceux des Etats européens en particulier, jamais elle ne s'élèvera à cette notion de l'intérêt européen que seule peut engendrer une Europe fédérée.

La conférence économique internationale qui siégea à Londres en 1933, l'année suivante, et sur laquelle la Conférence de Stresa s'était déchargée d'une partie de ses travaux, ne fut pas plus heureuse dans ses effets : un accord, établissant un certain dirigisme dans la production et l'exportation du blé, fut bien conclu entre les grands producteurs, mais resta lettre morte du fait de

son inexécution par la République argentine. Les échecs auxquels sont souvent exposées les conférences économiques internationales ont un grave inconvénient : leur répétition finit par discréditer la collaboration internationale. Et c'est ainsi que la stérilité régulière des conférences économiques qui se sont tenues en Europe au cours de l'entre-deux guerres, et plus particulièrement de 1927 à 1933, ont contribué à créer un climat favorable au développement d'une forme nouvelle du nationalisme dont l'Europe, qui en connaissait déjà suffisamment de formes, se serait bien passée : le nationalisme économique, mouvement dont l'Allemagne hitlérienne devait rapidement prendre la tête, sans réussir à faire autre chose qu'aggraver les embarras du continent.

Mais les difficultés que rencontrent en général les Etats non fédérés de dénouer l'imbroglio de leurs intérêts économiques n'est pas la seule raison qui plaide en faveur du primat de l'organisation politique sur la reconstruction économique. L'organisation économique internationale la mieux conçue est dans un équilibre instable si elle n'est pas étayée par deux éléments essentiels : la sécurité, d'abord, et, ensuite, la garantie de l'exécution effective des mesures économiques décidées en commun. Or, la sécurité ressortit au domaine de la politique, et, quant à l'exécution des accords commerciaux, tout n'est pas dit et surtout tout n'est pas fait lorsque deux Etats en ont signé un : il faut encore qu'il y ait des gens qui l'appliquent. Vers 1930, on se plaignait déjà que près de la moitié des engagements internationaux d'ordre économique contractés sous les auspices de la S. D. N. étaient restés lettre morte. Si l'on en croit M. William Graham, délégué de la Grande-Bretagne à l'institution de Genève, 45 conventions y furent approuvées entre 1920 et 1929, dont 22 ne reçurent pas le moindre commencement d'exécution.

Mais comment souhaiter résoudre les problèmes économiques de l'Europe tant qu'il n'est pas d'Europe, tant que notre malheureux continent n'aura pas été doté d'une organisation politique qui, tout en se gardant d'innover à tort et à travers dans l'ordre économique, tienne au contraire minutieusement compte des intérêts de tous, mais, ses décisions une fois prises, ait le pouvoir de les rendre opérantes? En Suisse même, des voix se sont élevées en faveur d'une solide armature politique de l'Europe qui constitue

le gage de l'efficacité de son relèvement économique. « Nous croyons, a écrit entre autres M. Ledermann, que la réalisation d'un lien fédéral entre les nations, sur le terrain politique, signifierait déjà un tel pas en avant, une telle victoire sur les conceptions surannées, qu'il ne faudrait pas en compromettre le succès en le chargeant de l'hypothèque de mesures économiques de nature à remettre ce succès en question. Une fois constituée, cette organisation aura pour conséquence, si elle est judicieusement conçue, d'opérer une assimilation spontanée et graduelle des économies nationales et d'harmoniser leurs structures. Ce n'est qu'alors qu'on pourra passer à des unifications plus audacieuses, qui rencontreront aussi bien moins de difficultés et d'opposition. <sup>1</sup> »

Ce n'est pas tout que d'admettre qu'il faut d'abord organiser politiquement l'Europe, il faut encore prévoir de quelle nature seront les incidences d'une fédération européenne sur la vie économique du continent. Les législateurs suisses qui, par l'article 31 de la Constitution fédérale, ont proclamé la liberté du commerce et de l'industrie dans toute l'étendue de la Confédération, ont fort bien compris qu'une confédération doit être assise sur le principe du marché libre, et que l'intervention de l'Etat doit s'y ramener à de justes proportions. On objectera que l'Etat fédéral soviétique, basé sur un dirigisme outrancier, se réserve l'élaboration des plans de l'économie nationale, le monopole du commerce extérieur, et pousse l'étatisme dans les domaines industriel et agricole jusqu'à ses dernières conséquences (art. 6 et 14 de la Constitution dite stalinienne de 1936). Aussi bien, l'Etat fédéral soviétique qui s'est constitué (art. 2) grâce à la dictature du prolétariat et qui ne saurait renier ses tendances centralisatrices fondamentales, en dépit des atténuations qui y ont été apportées depuis l'instauration du régime, n'est pas le modèle dont s'inspirent les fédéralistes européens : c'est vers les formules du fédéralisme helvétique, basées sur un juste équilibre entre la centralisation et la décentralisation, sur le don volontaire par chaque Etat d'une partie de sa souveraineté au pouvoir central et sur la participation directe de l'ensemble des citoyens aux « réformes de structure » qu'ils tournent le regard, dans tous les pays d'Europe

---

L. LEDERMANN, privat-docent à l'Université de Genève : *Fédération internationale et organisation économique mondiale d'après-guerre*, Genève 1943.

où l'on constate l'existence d'un mouvement fédéraliste<sup>1</sup>. La structure économique de la Russie soviétique fera-t-elle obstacle à son entrée dans une confédération européenne, ou celle-ci, quoique basée sur une certaine liberté du commerce, pourra-t-elle passer outre aux dérogations du statut économique d'un de ses membres, les faire bénéficier d'une exception à la loi fédérale ? Ce sont là de graves questions qui relèvent plus particulièrement de la compétence des économistes spécialisés. Certes, la participation de l'U.R.S.S. à une confédération européenne est désirable, mais l'essentiel est en tout cas que les fédéralistes européens restent fermement décidés à ne point la payer de l'abandon de leurs principes, et de leur idéal d'une Europe aussi « helvétique » que faire se peut.

Ce n'est pas assez que la confédération européenne nous mette à l'abri de la dictature dans le domaine de l'économie — comme aussi dans tous les domaines — il faut encore qu'elle nous préserve des abus du système des trusts et des cartels. On sait que, dans l'entre-deux guerres, surgirent un nombre considérable de cartels internationaux dans l'économie continentale : cartels de l'aluminium, du ciment, des colorants, cartel électrique, trust de la potasse, etc., etc. Le principe des cartels peut être salutaire, en ce sens qu'ils constituent un pas en avant dans la voie de la collaboration internationale ; le principe peut être dangereux, si aucun pouvoir central n'est à même de protéger contre leurs tendances hégémoniques l'intérêt général, et de veiller à ce que la concentration de l'industrie ne lèse pas les intérêts du public. Aucun pouvoir ne pourra mieux s'acquitter de cette fonction de contrôle que le conseil fédéral européen ou, plus précisément, le département de l'économie européenne qui sera l'une de ses émanations.

Il est un autre problème capital pour l'économie de l'Europe, celui de la stabilisation des cours et des devises, premier pas vers la création d'une monnaie européenne unifiée. Dans une large mesure, c'est, on ne l'ignore pas, d'une répartition rationnelle de la production que dépend la stabilité des monnaies, ainsi que du bon fonctionnement des échanges entre la production de tel pays, plus particulièrement agricole, et la fabrication de tel autre pays,

---

<sup>1</sup> *L'Europe fédéraliste* : « De la résistance à l'unité européenne », n° 1, septembre-octobre 1944, p. 2 ; Prof. Luigi EINAUDI, de Turin, dans *Svizzera italiana*, décembre 1943 ; Projet Walter Layton 1944 ; COUDENHOVE-KALERGI : *Œuvres* ; *L'Europe helvétique*, Neuchâtel 1943 (par l'auteur).

plus spécialisé dans l'industrie. Assurer des débouchés à toutes les productions régionales, telle est une des conditions de l'équilibre des balances de paiement, et en même temps de celui des valeurs monétaires. Or, l'expérience des conférences économiques européennes a mis en évidence la difficulté presque insurmontable d'arriver à des résultats positifs, ne fût-ce que dans la question des débouchés, pourtant plus simple à résoudre que celle de la répartition proprement dite de la production. Comment donc espérer créer les bases d'un équilibre monétaire en Europe si l'on s'en remet de cette tâche infiniment délicate soit à des conférences périodiques, soit à des négociations bilatérales ou même multilatérales, et si un pouvoir fédéral n'est pas nanti des attributions nécessaires pour coordonner les intérêts divergents et subordonner à l'intérêt européen celui de chaque Etat, à tout le moins pour veiller à ce que les conventions passées entre les Etats intéressés ne restent pas lettre morte ? Or, la sécurité monétaire est l'indispensable pendant de cette sécurité militaire sans laquelle il n'y a aucune possibilité de prospérité économique durable, et l'histoire nous montre combien il est difficile, hors d'une fédération, d'asseoir sur des bases solides ces deux sécurités complémentaires.

La même observation vaut pour le problème des douanes. Tout le monde en Europe se plaint de la multiplication des barrières douanières et des entraves qu'elles apportent aux échanges. Mais aussitôt que l'on s'assemble pour en délibérer, on s'aperçoit rapidement qu'il est plus difficile d'abaisser un tarif qu'au chameau de passer par le trou de l'aiguille. Sans doute ne saurait-on se montrer trop circonspect en matière de réforme douanière, puisque l'abolition intempestive d'une seule position peut suffire à provoquer le chômage de milliers de travailleurs. Mais la circonspection ne doit pas entraîner l'inaction, et Edouard Herriot, dont on s'inspire souvent au cours de cette étude, situe fort bien le problème lorsque, de l'inefficience fréquente des conférences douanières, il tire cette conclusion que la douane, avec ses excès et ses caprices, n'est que la manifestation apparente d'un désordre économique entretenu par des siècles et que la réforme douanière ne saurait être fonction que d'une réforme européenne<sup>1</sup>. Or cette réorganisation européenne, qui a été le grand échec de la plupart

---

<sup>1</sup> E. HERRIOT : *Europe*, p. 93.



des conférences, aussi bien, semble-t-il, dans l'ordre politique que dans l'ordre économique, ce sera précisément le grand œuvre de la confédération européenne dont la constitution, soumise comme la charte fédérale suisse à d'intermittentes révisions, élaborera lentement mais sûrement le fameux nouvel ordre européen que la conquête ni l'hégémonie n'ont jamais été capables de nous donner.

Il n'est pas jusqu'à la solution des problèmes sociaux sur lesquels au lendemain de cette guerre tous devront se pencher avec l'attention la plus soutenue, que la création d'une Confédération européenne ne soit de nature à faciliter largement. De cette question qui mériterait une étude spéciale, nous nous bornerons aujourd'hui à aborder, à titre d'exemple, un seul des multiples aspects. La décentralisation urbaine, qui permettrait la généralisation d'un type d'ouvrier agriculteur, ou tout au moins maraîcher, a de distingués partisans. Cette conception<sup>1</sup> qui est du plus haut intérêt, non seulement pour l'hygiène de la race mais aussi parce que sa réalisation, en multipliant le nombre des petits propriétaires, consoliderait la notion de propriété, on ne voit pas très bien comment pourront l'appliquer des Etats non fédérés, aussi incapables de concevoir le fédéralisme sur le plan national — je ne parle pas, bien entendu, de la Suisse — que sur le plan international, et dont les tendances naturellement centralisatrices ont abouti à l'érection de cités monstres. Il faudrait, pour réaliser l'ingénieuse conception de la décentralisation urbaine, limiter à un maximum la population des grandes villes — et l'on voit s'écrouler aujourd'hui tant de grandes villes qu'on peut vraiment se demander si jamais l'on songera à les reconstruire sur le même plan et avec la même envergure. C'est dire que la fédéralisation internationale de l'Europe devrait s'accompagner jusqu'à un certain point d'une fédéralisation nationale dans chaque pays. Or si l'on veut attendre que tous les Etats européens passent d'eux-mêmes, par un acte de leur volonté, au fédéralisme, ou tout au moins au stade de la décentralisation interne avant qu'ait été créée l'Europe fédérée, on retardera d'un siècle ou plus l'avènement de celle-ci. Par contre, la pratique préalable d'un fédéralisme continental progressif, préparant la solution des questions

---

<sup>1</sup> Wilhelm RÖPKE : *Civitas humana*, p. 282 suiv.

économiques si complexes, par des mesures concrètes de l'ordre politique plus faciles à élaborer, amènera les peuples à examiner si, et dans quels domaines, une décentralisation interne n'est pas elle aussi de leur intérêt.

En résumé, la fédération de l'Europe apparaît comme le seul moyen pratique de réaliser cette action solidaire des divers pays sans laquelle la plupart des problèmes économiques et sociaux ne pourront être résolus. « Ensemble, nous pourrions réussir, divisés, nous échouerons certainement » est-il dit dans une récente étude de la S. D. N. sur « Le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix ». En particulier, le fédéralisme est seul en mesure de combattre le nationalisme industriel, en faisant l'éducation politique du producteur et en rendant plus accessible à son entendement l'interdépendance des prospérités économiques. Ce n'est que par la vertu du fédéralisme européen que pourra éclore un ordre économique et social qui tienne compte des besoins de tous les groupes régionaux et locaux. Lui seul sera capable de substituer au régime des conférences stériles celui de la collaboration d'organes permanents dûment mandatés hors desquels rien de stable ne peut se construire.

LÉON VAN VASSENHOVE.