

# Mémorandum français sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne

(extraits)

17 mai 1930

Nul ne doute aujourd'hui que le manque de cohésion dans le groupement des forces matérielles et morales de l'Europe ne constitue, pratiquement, le plus sérieux obstacle au développement et à l'efficacité de toutes institutions politiques ou juridiques sur quoi tendent à se fonder les premières entreprises d'une organisation universelle de la paix. Cette dispersion de forces ne limite pas moins gravement, en Europe, les possibilités d'élargissement du marché économique, les tentatives d'intensification et d'amélioration de la production industrielle, et par là même toutes garanties contre les crises du travail, sources d'instabilité politique aussi bien que sociale. Or, le danger d'un tel morcellement se trouve encore accru du fait de l'étendue des frontières nouvelles (plus de 20000 kilomètres de barrières douanières) que les traités de paix ont dû créer pour faire droit, en Europe, aux aspirations nationales.

L'action même de la Société des Nations, dont les responsabilités sont d'autant plus lourdes qu'elle est universelle, pourrait être exposée en Europe à de sérieuses entraves, si ce fractionnement territorial ne trouvait au plus tôt sa compensation dans un lien de solidarité permettant aux nations européennes de prendre enfin conscience de l'unité géographique européenne et de réaliser, dans le cadre de la Société, une de ces ententes régionales que le pacte a formellement recommandées.

Il importe enfin de placer très nettement l'étude proposée sous cette conception générale, qu'en aucun cas et à aucun degré, l'institution du lien fédéral recherché entre gouvernements européens ne saurait affecter en rien aucun des droits souverains des Etats membres d'une telle association de fait.

C'est sur le plan de la souveraineté absolue et de l'entière indépendance politique que doit être réalisée l'entente entre nations européennes. Il serait d'ailleurs impossible d'imaginer la moindre pensée de domination politique au sein d'une organisation délibérément placée sous le contrôle de la SDN, dont les deux principes fondamentaux sont précisément la souveraineté des Etats et leur égalité de droits. Et avec les droits de souveraineté, n'est-ce pas le n mime de chaque nation qui peut trou ver à s'affirmer encore plus consciemment, dans sa coopération particulière à l'oeuvre collective, sous un régime d'Union fédérale pleinement compatible avec le respect des traditions et caractéristiques propres à chaque peuple?

C'est sous la réserve de ces observations et en s'inspirant de la préoccupation générale rappelée au début de ce mémorandum que le gouvernement de la République, conformément à la procédure arrêtée à la première réunion européenne du 9 septembre 1929, a l'honneur de soumettre aujourd'hui à l'examen des gouvernements intéressés un relevé des différents points sur lesquels ils sont invités à formuler leur avis.

I. Nécessité d'un pacte d'ordre général, aussi élémentaire fût-il, pour affirmer le principe de l'union morale européenne et consacrer solennellement le fait de la solidarité instituée entre Etats européens

Dans une formule aussi libérale que possible mais indiquant clairement l'objectif essentiel de cette association au service de l'oeuvre collective d'organisation pacifique de l'Europe, les gouvernements signataires s'engageraient à prendre régulièrement contact, dans des réunions périodiques ou extraordinaires, pour examiner en commun toutes questions susceptibles d'intéresser au premier chef la communauté des peuples européens (...).

II. Nécessité d'un mécanisme propre à assurer à l'Union européenne les organes indispensables à l'accomplissement de sa tâche

A. Nécessité d'un organe représentatif et responsable, sous forme d'institution régulière de la « Conférence européenne », composée des représentants de tous les gouvernements européens membres de la SDN, et qui demeurerait l'organe directeur essentiel de l'Union européenne, en liaison avec la SDN.

Les pouvoirs de cette conférence, l'organisation de sa présidence et de ses sessions, régulières ou extraordinaires, devraient être déterminés à la prochaine réunion des Etats européens, qui aura à délibérer sur les conclusions du rapport d'enquête et qui, sous réserve des approbations gouvernementales ou ratifications parlementaires indispensables, devra assurer la mise au point du projet d'organisation européenne (...).

B. Nécessité d'un organe exécutif sous forme de comité politique permanent, composé seulement d'un certain nombre de membres de la Conférence européenne et assurant pratiquement à l'Union européenne son organisme d'étude en même temps que son instrument d'action.

La composition et les pouvoirs du Comité européen, le mode de désignation de ses membres, l'organisation de sa présidence et de ses sessions, régulières ou extraordinaires, devraient être déterminés à la prochaine réunion des Etats européens. L'activité de ce comité, comme celle de la Conférence, devant s'exercer dans le cadre de la SDN, ses réunions devraient avoir lieu à Genève même, où ses sessions régulières pourraient coïncider avec celles du Conseil de la SDN (...).

C. Nécessité d'un service de secrétariat, aussi réduit fût-il à l'origine, pour assurer administrativement l'exécution des instructions du président de la Conférence ou du Comité européen, les communications entre gouvernements signataires du pacte européen, les convocations de la Conférence ou du Comité, la préparation de leurs discussions, l'enregistrement et la notification de leurs résolutions, etc. (...)

III. Nécessité d'arrêter d'avance les directives essentielles qui devront déterminer les conceptions générales du Comité européen et le guider dans son travail d'étude pour l'élaboration du programme d'organisation européenne (...)

A. Subordination générale du problème économique au problème politique. Toute possibilité de progrès dans la voie de l'union économique étant rigoureusement déterminée par la question de sécurité et cette question elle-même étant intimement liée à celle du progrès réalisable dans la voie de l'union politique, c'est sur le plan politique que devrait être porté tout d'abord l'effort constructeur tendant à donner à l'Europe sa structure organique. C'est sur ce plan encore que devrait ensuite s'élaborer, dans ses grandes lignes, la politique économique de l'Europe, aussi bien que la politique douanière de chaque Etat européen en particulier.

Un ordre inverse ne serait pas seulement vain, il apparaîtrait aux nations les plus faibles comme susceptible de les exposer, sans garanties ni compensation, aux risques de domination politique pouvant résulter d'une domination industrielle des Etats les plus fortement organisés.

Il est donc logique et normal que les sacrifices économiques à faire à la collectivité ne puissent trouver leur justification que dans le développement d'une situation politique autorisant la confiance entre peuples et la pacification réelle des esprits. Et même après la réalisation d'une telle condition de fait, assurée par l'établissement d'un régime de constante et d'étroite association de paix entre peuples d'Europe, encore faudrait-il l'intervention, sur le plan politique, d'un sentiment supérieur des nécessités internationales pour imposer aux membres de la Communauté européenne, en faveur de la collectivité, la conception sincère et la poursuite effective d'une politique douanière vraiment libérale.

B. Conception de la coopération politique européenne comme devant tendre à cette fin essentielle: une fédération fondée sur l'idée d'union et non d'unité, c'est-à-dire assez souple pour respecter l'indépendance et la souveraineté nationale de chacun des Etats, tout en leur

assurant à tous le bénéfice de la solidarité collective pour le règlement des questions politiques intéressant le sort de la Communauté européenne ou celui d'un de ses membres.

Une telle conception pourrait impliquer, comme conséquence, le développement général pour l'Europe du système d'arbitrage et de sécurité, et l'extension progressive à toute la Communauté européenne de la politique de garanties internationales inaugurée à Locarno, jusqu'à intégration des accords ou séries d'accords particuliers dans un système plus général.

C. Conception de l'organisation économique de l'Europe comme devant tendre à cette fin essentielle: un rapprochement des économies européennes réalisé sous la responsabilité politique des gouvernements solidaires.

A cet effet, les gouvernements pourraient fixer eux-mêmes, définitivement, dans un acte d'ordre général et de principe qui constituerait un simple pacte de solidarité économique, le but qu'ils entendent assigner comme fin idéale à leur politique douanière (établissement d'un marché commun pour l'élévation au maximum du niveau de bien-être humain sur l'ensemble des territoires de la Communauté européenne). A la faveur d'une telle orientation générale pourrait s'engager pratiquement la poursuite immédiate d'une organisation rationnelle de la production et des échanges européens, par voie de libération progressive et de simplification méthodique de la circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, sous la seule réserve des besoins de la défense nationale dans chaque Etat (...).

Il ne s'agit point, en effet, d'édifier de toutes pièces une construction idéale répondant abstraitement à tous les besoins logiques d'une vaste ébauche de mécanisme fédéral européen, mais, en se gardant au contraire de toute anticipation de l'esprit, de s'attacher pratiquement à la réalisation effective d'un premier mode de contact et de solidarité constante entre gouvernements européens, pour le règlement en commun de tous problèmes intéressant l'organisation de la paix européenne et l'aménagement rationnel des forces vitales de l'Europe (...).

L'heure n'a jamais été plus propice ni plus pressante pour l'inauguration d'une oeuvre constructive en Europe. Le règlement des principaux problèmes, matériels et moraux, consécutifs à la dernière guerre aura bientôt libéré l'Europe nouvelle de ce qui grevait le plus lourdement sa psychologie, autant que son économie. Elle apparaît dès maintenant disponible pour un effort positif et qui réponde à un ordre nouveau. Heure décisive, où l'Europe attentive peut disposer elle-même de son propre destin.

S'unir pour vivre et prospérer: telle est la stricte nécessité devant laquelle se trouvent désormais les nations d'Europe. Il semble que le sentiment des peuples se soit déjà clairement manifesté à ce sujet. Aux gouvernements d'assumer aujourd'hui leurs responsabilités, sous peine d'abandonner au risque d'initiatives particulières et d'entreprises désordonnées le groupement de forces matérielles et morales dont il leur appartient de garder la maîtrise collective, au bénéfice de la Communauté européenne autant que de l'humanité.