

## Fédéralisme et néo-fédéralisme

"Le XXe siècle ouvrira l'ère des fédéralismes, ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans"  
P.-J. Proudhon, Du principe fédératif, Paris, Ed. Bossard, 1921, pp. 155-6.

La révolution fédéraliste a commencé. De fait, le fédéralisme offre, par sa méthode et son esprit, la possibilité de gérer notre monde qui est écartelé entre deux tendances puissantes: la poussée vers la globalisation sous l'effet de la révolution technologique et la fascination du singulier culturel. Comme si face à la tentation d'uniformisation et à la prédomination d'un modèle commun s'affirme le besoin de se distinguer par l'héritage historique propre et par l'identité nationale ou régionale. A la nécessité de grands espaces économique-politiques à vocation continentale (Communauté européenne, etc.) ou mondiale (GATT), s'oppose le désir de vivre dans des communautés à dimension humaine.

En regard de l'intégration de l'Europe de l'Ouest qui respecte les diversités nationales et régionales s'amplifie la fragmentation du bloc de l'Europe de l'Est sous la pression des nationalismes intolérants, autant de tendances puissantes, opposées ou convergentes, dont les unes soutiennent, alors que les autres font éclater les unions multinationales. Ces mouvements qui ébranlent l'ordre international établi à l'issue de la 2e Guerre mondiale imposent un choix inévitable: renforcer les unions en formation, créer des institutions nouvelles susceptibles de servir de piliers à une ONU revigorée, ou assister à la "balkanisation", au retour en force des Etats-Nations, voire à la prolifération des micro-Etats ou des Etats-ethnies. La menace d'un purgatoire n'a pas disparu pour toujours. A leur tour, ces maladies infantiles risquent de réactiver les rivalités nationales et les irrédentismes ethniques en Europe occidentale. Limités pour l'heure à quelques régions périphériques telles que l'Irlande du Nord, le pays basque et la Corse, ces mouvements pourraient bien prendre une ampleur insoupçonnée ou réveiller les ambitions de la grandeur nationale. Certes, à la différence du processus de dissolution et d'éclatement qui se déroule à l'Est dans un vide politique et au mépris des échanges et des solidarités économiques, ces mouvements indépendantistes et ces tentations nationalistes s'insèrent dans une structure communautaire qui unit sans les détruire, les Nations et les Régions. De plus, ces poussées correspondent davantage à un besoin de réaménagement ou de répartitions nouvelles des pouvoirs à divers niveaux au sein de la Communauté européenne qu'à la volonté débridée d'indépendance. D'autant plus que les Nations et les Régions vivent dans une association librement consentie que sous-tend un tissu d'interdépendance économique et sociale, qui ne

peut être détruit sans provoquer des crises graves. Cette lecture positiviste et rationnelle de la réalité communautaire ne prend pas suffisamment en considération l'hypothèse, certes marginale sans être pour autant négligeable, de la force irrationnelle mais combien puissante et menaçante des nationalismes renaissants.

Quelle méthode peut-on proposer face aux bouleversements qui ont ébranlé le confort de l'ordre établi? De toute évidence, ce ne peut être qu'une approche flexible, ouverte sur la complexité de la réalité et les valeurs des sociétés européennes fondées sur la personne humaine et son épanouissement dans les communautés à dimensions variables; une méthode progressive, respectueuse des valeurs fondamentales et de la diversité. C'est sans conteste la méthode fédéraliste. Grâce à cette approche, il est possible de concilier sans les détruire, les deux courants opposés: un développement fondé sur la division du travail accentuée par l'impact de la haute technologie; un élan issu de la force d'attraction des communautés par ressemblance et mû par la volonté d'affirmer l'originalité culturelle et l'appartenance nationale ou locale. Le fédéralisme permet de gérer les communautés nationales et régionales et l'affirmation de leurs diversités au sein d'unions plus vastes. Il permet de concilier la nécessité de grands espaces, de la mise en commun des ressources avec l'exigence de la qualité, de la diversité, de la dimension à la mesure de l'homme.

Cette problématique remonte loin dans l'histoire. Bien que se situant dans des contextes différents, elle s'exprime dans une tension parfois conflictuelle entre les pouvoirs souverains des cités, des principautés, des Etats et un pouvoir central superposé, sinon toujours supérieur à ces communautés souveraines. C'est le défi contre lequel se sont brisées les amphictionies destinées à unir les cités grecques devant la menace extérieure. Plus tard, au Moyen-Âge ce sont les grands ensembles qui préfigurent les constructions fédératives en édifiant des hiérarchies de souverainetés et d'ordres sociaux divers. Les empires féodaux forment des prototypes de l'Etat fédératif en laissant le maximum de souveraineté aux chefs féodaux et aux cités libres et en concentrant le minimum nécessaire entre les mains des suzerains ou des barons réunis en assemblées. Ces esquisses de fédérations - complexes, souples, sinon lâches - ont été fragmentées par l'émergence de monarchies souveraines et centralisées. Les unités membres se sont imposé au détriment du pouvoir fédératif. Dès lors, le processus de formation des Etats-Nations est amorcé qui conduira au XIXe siècle à l'affirmation des principes de nationalité, de l'autodétermination et de la souveraineté nationale, une et indivisible, telle que proclamée par la Révolution française.

Parallèlement à ce courant stato-national, se développe la conception fédérative et se forment les Etats fédéraux. Des Etats, provinces ou cités, souverains et indépendants s'unissent pour former une union, sans perdre leur souveraineté mais en transférant certains attributs de leur souveraineté dont ils confient l'exercice à une autorité fédérale. Ces conceptions souvent plus proches de formes confédérales - privilégiant les pouvoirs des Etats membres sur ceux de l'Union - se dévoilent à travers les oeuvres de Montesquieu et de Rousseau et s'inscrivent dans des projets d'Union européenne de Dante, de Pierre Du Bois jusqu'aux grands desseins du Duc de Sully et de l'abbé de Saint-Pierre. Par des voies diverses, ces précurseurs apportent leurs contributions à l'élaboration de l'idée de fédérations.

### Fédéralisme américain (Le Fédéraliste)

Bien que s'inspirant de ces sources, la naissance de deux fédérations pilotes - américaine et suisse - est issue principalement d'une approche pragmatique: le long cheminement de la Confédération helvétique avant 1848 et la rapide création de l'Etat fédéral américain sous l'empire de la nécessité en 1787. Au moment où la formation des Etats-Nations constitue le fait dominant de l'histoire européenne simultanément avec le processus d'industrialisation et l'âge des lumières, l'ère du fédéralisme commence par la grande fédération américaine.

Les anciennes colonies britanniques constituées en confédération de treize Etats ne sont certes pas handicapées par le poids historique des nationalismes. Mais ayant conquis l'indépendance, la souveraineté et les libertés publiques, ces jeunes Etats demeurent, malgré le besoin pressant d'une défense commune et d'une solidarité durable, jaloux de leurs prérogatives et réticents à l'égard d'un pouvoir fédéral supérieur. Dans la transition de la Confédération à la Fédération, les auteurs du Fédéraliste (A. Hamilton, J. Jay et F. Madison) ont rempli un rôle décisif. Ils ont adopté une approche pragmatique dépourvue d'esprit de système, sans plan pré-conçu a priori, à l'opposé de la démarche à la française. Ils ne se sont pas embarrassés d'idées abstraites telles que le principe de souveraineté une et indivisible. Ils ont mis l'accent sur les défauts de la Confédération (mandat impératif des délégués des Etats, unanimité requise et droit de nullification), son manque d'efficacité et ont insisté sur la nécessité de créer de nouvelles institutions plus efficaces sans pouvoirs exorbitants mais dotées d'attributions modérées laissant aux Etats particuliers une large et pleine autonomie.

Leurs écrits visaient à promouvoir l'idée d'un véritable gouvernement fédéral au sein d'un Etat fédéral doté des trois fonctions, législative, exécutive et judiciaire ainsi que de pou-

voirs immédiats à l'égard des citoyens des Etats membres. Certes, la Constitution adoptée par la Convention de 1787 comprend plusieurs compromis notamment entre les grands et les petits Etats: ainsi le grand compromis qui a abouti au principe fédératif de la double représentation du peuple à la proportionnelle au sein d'une Chambre des représentants et des Etats à égalité au sein d'un Sénat assurant ainsi la double participation à la fonction normative. Cette première Constitution fédérale contient aussi d'autres innovations telles que l'instauration d'un régime présidentiel, symbole de l'unité du pouvoir exécutif au sein d'un grand espace ainsi que l'organisation d'un pouvoir judiciaire fédéral, servant de frein aux Etats particuliers, d'arbitre entre eux et de garant du respect de la Constitution. Cette Constitution innovatrice, qui a contribué à la prospérité et à la puissance des Etats-Unis d'Amérique, n'aurait probablement pas vu le jour - selon J. Bryce - si elle avait été soumise au vote du peuple. Néanmoins, les trois fédéralistes étaient convaincus que l'opinion publique évoluait dans un sens fédéraliste et qu'il était possible de l'éduquer. Sceptiques, "les Anglais croyaient que cette République des Etats-Unis allait tomber; aujourd'hui, ils la respectent" (E. Laboulaye, Assemblée nationale, 1875).

Ce n'est pas sans raison que les fédéralistes européens rappellent aujourd'hui, tout en étant conscients des différences, les leçons de la formation des Etats-Unis marquant l'avènement d'une grande puissance démocratique. Ainsi le fédéralisme loin de constituer - à l'exemple du projet des Girondins - une menace pour l'unité nationale risquant de transformer la France en petits Etats, a montré la force de l'union fédérative dans le cas des Etats-Unis, puis de la Suisse et plus récemment de la République fédérale d'Allemagne.

#### Fédéralisme proudhonien et doctrine française

Paradoxalement, au moment même où en France s'affirme la conception jacobine de la souveraineté une et indivisible issue des oeuvres de Bodin à Rousseau et s'achève la construction de l'Etat-Nation, Proudhon publie en 1863 son ouvrage Du principe fédératif. Avec deux ans d'avance sur le Littré, par opposition aux idées reçues et à contre-courant des poussées centralisatrices, Proudhon préconise l'instauration d'un Etat fédératif. La France, modèle de l'Etat centralisé, a eu son prophète du fédéralisme.

Ce contraste entre la conception générale de l'époque et les idées de Proudhon ressort clairement de la définition du fédéralisme du Littré: "*Fédéralisme* s.m. Néologisme. Système, doctrine du gouvernement fédératif. Le fédéralisme était une des formes politiques employées par les sauvages, Châteaub. Amérique, gouvernement. Pendant la Révolution, projet attribué

aux Girondins de rompre l'unité nationale et de transformer la France en une fédération de petits Etats. Aux Jacobins, on agita gravement la question du fédéralisme, et on souleva mille fureurs contre les Girondins, Thiers, Hist. de la Révol. Conv. Nat., ch. I".

Paradoxalement, le fédéralisme apparaît comme une forme de gouvernement d'avenir. Cet avenir fédéraliste, Proudhon le prépare dans son oeuvre qui, aux côtés des écrits des Fédéralistes américains, constitue un des ouvrages-clés de la pensée fédéraliste. Trois propositions résument son orientation: 1) un pacte de fédération unit des groupes souverains de taille moyenne; 2) chaque Etat fédéré s'organise selon la loi de séparation des organes: séparer dans le pouvoir tout ce qui peut être séparé; ne rien laisser dans l'indivision; entourer l'administration publique de toutes les conditions de publicité et de contrôle; 3) "Au lieu d'absorber les Etats fédérés ou autorités provinciales et municipales dans une autorité centrale, réduire les attributions de celles-ci à un simple rôle d'initiative générale, de garantie mutuelle et de surveillance, dont les décrets ne reçoivent leur exécution que sur le visa des gouvernements confédérés et par des agents à leurs ordres" (Du Principe fédératif, pp. 121). Ce dernier élément qui s'apparente au système confédéral laisse entrevoir qu'il ne cherche pas à distinguer la Confédération d'Etats de l'Etat fédéral.

La problématique confédération d'Etats ou Etat fédéral n'est pas au centre des préoccupations de Proudhon qui oppose le système fédératif au système unitaire. Un de ses soucis principaux demeure la question de la dimension des unions fédératives. A propos de l'Europe, il considère qu'"elle serait encore trop grande pour une confédération unique: elle ne pourrait former qu'une confédération de confédérations. C'est d'après cette idée que j'indiquais, dans ma dernière publication, comme le premier pas à faire dans la réforme du droit public européen, le rétablissement des confédérations italienne, grecque, batave, scandinave et danubienne, prélude de la décentralisation des grands Etats, et par suite, du désarmement général. Alors toute nationalité reviendrait à la liberté; alors se réaliserait l'idée d'un équilibre européen prévu par tous les publicistes et hommes d'Etat, mais impossible à obtenir avec de grandes puissances à constitutions unitaires". C'est l'annonce d'une Europe des régions au sein d'une fédération des fédérations. Avec le recul du temps et à la suite de l'effondrement du communisme, Proudhon a pris sa revanche sur Marx.

Le concept fédératif contient ces différentes formes que la doctrine a précisé ultérieurement. Dans sa thèse magistrale "La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral", (Paris, 1896, p. 675), L. Le Fur a conclu qu' "en dehors de cette idée de participation des membres de l'Etat fédéral à la souveraineté, il est impossible d'établir une distinction juridique précise entre l'Etat

fédéral et les autres formes d'Etats qui présentent avec lui quelques analogies" . Cette double dimension de l'autonomie et de la participation des Etats fédérés forme l'axe principal de la théorie du fédéralisme des publicistes français en particulier. C'est ainsi que Georges Scelle confirme que la participation à la formation de l'Etat fédéral et notamment à la modification de la constitution et à la répartition des compétences forme un trait capital du fédéralisme; c'est par lui qu'il est un droit de collaboration et non de subordination (Précis de droit des gens, Paris, Sirey, 1932, p. 198).

### Fédéralisme dans la doctrine allemande

De son côté, la doctrine allemande a été développée autour du concept de la souveraineté en se fondant sur l'oeuvre de l'Américain J.C. Calhoun qui connut un grand succès aux Etats-Unis (Works, N.Y., 1854-56) et qui fut importée en Europe par Seydel. Comment un Etat souverain peut-il accepter de son propre gré d'abandonner sa souveraineté. Or, dans un Etat fédéral, l'Etat central est considéré comme un Etat et les Etats membres demeurent aussi des Etats; selon Calhoun et Seydel, cette situation n'est pas réalisable. Les Etats membres, en souscrivant même un traité en vue de la création d'un Etat fédératif, gardent leur souveraineté; l'Etat central ne peut donc pas exister. Les compétences fédérales ne sont que des fonctions déléguées par les Etats et exercées par les organes de ces mêmes Etats.

Pour H. Triepel, la Confédération d'Etats s'apparente au droit international alors que l'Etat fédéral se caractérise par une relation de subordination. Dans le premier cas, c'est la coordination tandis que dans un Etat fédéral celui-ci domine les Etats fédérés dans un système de droit interne (Droit international et droit interne, Paris, Pedone, 1920). Cette théorie dualiste qui sépare l'ordre international de l'ordre interne a été dépassée par la théorie des ordres juridiques superposés de H. Kelsen et de G. Scelle. Selon eux, on retrouve les rapports entre la *civitas maxima* et les différents ordres qu'elle comprend dans les rapports de la confédération d'Etats ou de l'Etat fédératif avec leurs Etats membres, rapports qui ne se différencient pas essentiellement de ceux de l'Etat avec les collectivités juridiques qui y sont incorporées, soit les provinces, communes ou autres collectivités décentralisées. Pour rendre compte de la nature de ces rapports, H. Kelsen fait appel à la notion de centralisation et de décentralisation. Dans un Etat unitaire la majorité des normes sont valables sur toute son étendue, c'est-à-dire sont centralisées, et la relation entre les normes centrales et les normes locales est exactement l'inverse de ce que l'on remarque en droit international. Dans un Etat fédératif, la situation se rapproche de celle du droit international: le nombre et l'importance des normes locales sont considérables

et le degré de décentralisation statique est assez élevé. Le rapport des normes centrales et locales penche, dans une confédération d'Etats, encore davantage en faveur des normes locales (Teoria general del Estado, Mexico, 1951).

La vision de Proudhon et la théorie des ordres superposés de Kelsen et de Scelle appartiennent au même courant de pensée fédéraliste que celui qui est à l'origine de l'intégration européenne. Construction pragmatique fondée sur les principes fondamentaux du fédéralisme, la Communauté européenne ne se laisse pas emprisonner dans des catégories juridiques de Confédération d'Etats ou d'Etat fédéral. Superposition et imbrication de diverses communautés et ordres juridiques, procédés fédéraux et coordinations confédérales joints aux procédés nouveaux d'incitation, coexistent dans cette Communauté originale à vocation fédérative. Les termes fédératif et fédéralisme englobent les catégories et procédés divers, à savoir fédéraux, confédéraux, voire nouveaux.

#### Principes du fédéralisme (Denis de Rougemont)

Le fédéralisme comme la démocratie est certes fondé sur un ensemble de principes. Mais il est à la fois un esprit, une attitude face aux autres et à la société, et une méthode, une approche de la réalité, un style d'organisation sociale. Ce n'est pas un modèle figé que l'on peut plaquer sur des sociétés différentes mais une quête continue des solutions, des structures, des processus adéquats qui s'appuie sur quelques principes de base. C'est aussi une méthode vivante qui oeuvre souvent par ajustements progressifs dans le respect des fonctions et des organismes existants.

Les principes du fédéralisme ont été élaborés à travers les temps à la lumière des doctrines, des croyances ainsi que des expériences. Initié par le stoïcisme, la reconnaissance de la qualité de personne est l'apport essentiel du christianisme. Depuis les amphictyonies des cités de l'antiquité grecque et le stoïcisme en s'enrichissant des apports juifs et romains, la notion de la personne définie lors du Concile de Nicée est diffusée par le christianisme et mise en oeuvre progressivement par la pratique de la démocratie. C'est sur ce fondement que repose le fédéralisme.

Nourri de doctrine chrétienne et d'expérience helvétique, mu par l'idée de l'Europe unie, Denis de Rougemont a présenté une synthèse des principes du fédéralisme (L'Europe en jeu, Neuchâtel, 1948): le renoncement à l'hégémonie, le renoncement à l'esprit de système, car

fédérer, c'est réunir des éléments hétéroclites. Le fédéralisme ne connaît pas de problème de minorités: sauvegarder la qualité propre de chaque minorité, tel est le but d'une fédération; de même que préserver la qualité propre des Nations ou des Etats fédérés, ou des Régions fédérées. En outre, le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité; c'est le contraire de la simplification totalitaire, de l'uniformité imposée par le pouvoir central. En vérité, une fédération se forme de proche en proche par le moyen des personnes et des groupes. Elle naît et croît dans un espace de liberté, de démocratie et de pluralisme, dans la multiplicité des idées, des cultures, des partis et des régions et dans un tissu social complexe et diversifié. Le fédéralisme évoque le courant qui circule de bas en haut. Il s'élabore à partir de la base et n'est pas imposé d'en haut à l'instar de la décentralisation. Comme la région, le fédéralisme est naturel et fonctionnel et ne résulte pas d'une contrainte artificielle.

Ce tableau des principes du fédéralisme est complété par le rappel des vertus qui caractérisent l'esprit du fédéralisme à l'exemple des vertus républicaines définies dans *L'Esprit des lois* de Montesquieu. Parmi ces vertus, figure le respect du réel et notamment des réalités régionales, mais aussi le respect du petit par opposition à la vénération du gigantisme dans l'Etat centralisé. Autre vertu, la tolérance, c'est-à-dire l'acceptation de l'altérité de l'autre, la reconnaissance de la personne d'autrui, vertu qui assure à tout un chacun son épanouissement. Principes et vertus du fédéralisme sont autant d'idées-forces qui sont projetées au plan de la société sous la forme du fédéralisme.

Deux nouveaux éléments se situent au centre des préoccupations de Denis de Rougemont: *le principe de subsidiarité et la dimension des Régions*. Citant l'observation d'un diplomate américain, D. Moynihan à propos des Etats-Unis, il transposait la subsidiarité en termes européens. "Ne confiez jamais à une grande unité ce qui peut être fait dans une plus petite. Ce que la famille peut faire, la municipalité ne doit pas le faire. Ce que la municipalité peut faire, les Etats ne doivent pas le faire. Et ce que les Etats peuvent faire, le gouvernement fédéral ne doit pas le faire". Le même principe s'applique à l'Europe fédérée qui ne doit se charger que des tâches qui dépassent la capacité des Etats européens pris séparément. Les compétences d'une commune, d'une région, d'un Etat, d'une fédération européenne, doivent être définies par la dimension des tâches à accomplir. A divers niveaux correspondent des pouvoirs autonomes. A mesure qu'augmentent les dimensions des tâches - transports, énergie, emploi, inflation, défense - le niveau de décision s'élève jusqu'à devenir continental ou mondial.

Le principe de subsidiarité s'applique tant aux collectivités publiques qu'aux organismes privés. Il conduit à décharger l'Etat de ses surcharges en faveur de la Fédération européenne mais aussi en faveur des régions, des communes ou des secteurs privés (privatisation). Il conduit à rechercher à quel niveau, par quelle collectivité publique ou privée, la fonction est le plus efficacement exercée en raison des ressources et des capacités disponibles. En conséquence, lorsque les niveaux existants n'offrent pas de moyens adéquats, il y a lieu de recourir à une *mise en commun* des ressources et des capacités, au niveau de la Communauté européenne. C'est le point de rencontre de Denis de Rougemont avec Jean Monnet autour de leur objectif commun: création d'une Fédération européenne. Visionnaire pragmatique, Jean Monnet a une approche fonctionnaliste qui cherche à construire l'Union progressivement secteur par secteur afin d'aboutir aux Etats-Unis d'Europe. A ce titre, la Communauté du charbon et de l'acier "marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une *Communauté fédérale* pacifique plus vaste, plus prospère, au sein de laquelle les nations européennes mettront en commun leurs ressources et leurs capacités et pourront ainsi, dans la *liberté* et la *diversité*, vivre au rythme du monde moderne (Les Etats-Unis d'Europe ont commencé, Paris, 1955, p. 17).

#### Fédéralisme suisse et européen

L'expérience du fédéralisme américain est riche d'enseignement: gestion des grands espaces et de nombreuses ressources, agences fédérales, réserve fédérale, autonomie des Etats membres. Mais à la différence de la problématique en Europe, elle ne porte pas la lourde marque de l'histoire ni de vieilles nations ni des cultures anciennes, malgré la réémergence récente des sentiments ethniques aux dépens du melting pot. En revanche, l'expérience de la Confédération helvétique s'inscrit, en dépit de son particularisme, dans la ligne de certaines préoccupations européennes.

Cependant, la Suisse et la Communauté européenne ont suivi des voies d'union différentes en raison des circonstances historiques différentes. Paradoxalement, la Suisse pragmatique a adopté la méthode globale en se dotant, certes après une longue maturation historique, d'une Constitution fédérale en 1848. Cette méthode, consistant en un saut qualitatif, marque le passage de la coopération confédérale à l'Etat fédéral. Ce changement de nature s'accomplit par une décision fondamentale, par un acte global qui provoque une césure. C'est "l'approche fédéraliste" préconisée au Congrès de La Haye de 1948 qui ne sera pas appliquée lors de la formation de la Communauté européenne. Celle-ci procédera pas à pas (méthode Zollverein ou

Monnet), secteur après secteur, - "intégration sans douleur" selon Raymond Aron - cherchant à unir les Nations et les hommes sous un toit politique. Cette démarche graduelle est une forme d'apprentissage du fédéralisme. Certes, la Suisse devient d'un coup un Etat fédéral, mais à la suite d'un processus d'union de 550 ans. Alors que la Communauté européenne est, quelques années à l'issue d'une guerre meurtrière, le maillon "final" d'une longue tradition guerrière en Europe.

La Confédération helvétique offre sa riche expérience, délimitée tant par son histoire que par sa personnalité et sa dimension réduite. En réunissant des éléments des trois composantes majeures de la Communauté européenne, dont elle a su préserver l'identité grâce au fédéralisme, son expérience est en elle-même une contribution à l'Union européenne. Peut-on pour autant ériger en modèle la Confédération arrivée à maturité d'une Communauté européenne "teen-ager" en pleine croissance et mutation? Sans que la Suisse puisse prétendre à un rôle de modèle, son expérience est significative tant par ses aspects positifs que par ses défaillances. D'ailleurs, la question du fédéralisme dans la Confédération helvétique se pose principalement en termes de la sauvegarde de l'autonomie des cantons face au pouvoir central. La Communauté européenne étant au début de son processus d'union, la problématique est inverse: l'embryon institutionnel communautaire a des difficultés à affirmer son pouvoir autonome à l'égard des Etats membres, dont plusieurs sont de vieilles nations européennes, mais qui tous exercent leurs attributions étatiques. De sorte que lorsque certains évoquent le pouvoir centralisateur de Bruxelles, il est bon de rappeler que ce pouvoir naissant est bien moins puissant, étendu et centralisateur que celui de la Confédération helvétique.

A la différence du pouvoir fédéral suisse, l'Union européenne n'assume pas la responsabilité de la défense commune, elle n'est dotée ni d'une armée ni d'une police européenne; d'une politique extérieure, elle ne possède que quelques éléments embryonnaires (politique commerciale commune, aide au développement). Les relations extérieures sont tributaires d'une procédure confédérale. Dans le domaine économique même, ses compétences sont limitées, comme en témoigne l'esquisse d'une politique économique communautaire et d'une politique monétaire. Or, dans la Confédération helvétique toutes ces compétences sont du ressort du pouvoir central.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'*Acte unique européen* (1987), le Conseil prenait ses décisions, sauf exception, selon la procédure "confédérale" à l'unanimité. Ce n'est que maintenant que la procédure plus "fédérale" sera étendue dans le traité sur l'Union européenne, à l'exclusion de certaines décisions fondamentales (réforme de traités - constitution - constitu-

tions, admission de nouveaux membres, innovations institutionnelles, etc.). Deux remarques à ce propos: la pondération du vote à la *majorité qualifiée* favorise les pays membres petits et moyens. *Ce principe fédératif* de la protection accentuée des minorités ou des petits et moyens se reflète également dans la répartition des sièges au Parlement européen (6 parlementaires pour le Luxembourg par rapport aux 81 pour chacun des quatre Grands) et au Comité économique et social. Selon l'expérience des pays fondateurs tels que la Belgique et les Pays-Bas, une protection efficace à l'égard de la domination des Grands serait assurée grâce aux propositions inspirées par l'"intérêt européen" de la Commission de la Communauté européenne.

Le fédéralisme suisse réunit des communautés multinationales, multilingues et multireligieuses. L'Union garantit la souveraineté des cantons tout en leur assurant la participation aux décisions des autorités fédérales dans un système de gouvernement bicaméral et collégial. La stabilité et l'exercice du pouvoir sont contrebalancés par la démocratie semi-directe. L'Etat fédéral a permis depuis 1848 d'assurer la bonne marche de la société suisse tout en préservant la personnalité des cantons. L'Union européenne s'est engagée dans une même voie vers l'Union dans la diversité.

L'échec des fédérations communistes multinationales de l'URSS et de Yougoslavie et de leur "fédéralisme centralisé" apporte la preuve a contrario du rôle fondamental des principes du fédéralisme dans la construction de l'Union européenne. Depuis ses origines, la Communauté européenne a évolué vers une forme de fédéralisme originale. Fondée sur les principes du fédéralisme et de la démocratie, elle n'a cessé d'étendre la subsidiarité, l'immédiateté et la double participation des Etats (Conseil) et des peuples (Parlement européen) malgré une confusion persistante des pouvoirs exécutif et législatif qui est son pêcher originel. Tout en cherchant à renforcer la participation des citoyens, la convergence des politiques économiques et des politiques externes et internes, l'Union européenne a préservé l'autonomie et la personnalité de ses Etats membres en même temps qu'elle s'est ouverte sur l'Europe des régions. En témoigne sa politique régionale et la création d'un Comité des régions. Une deuxième innovation apparaît dans la politique de recherche et de technologie commune: un nouveau procédé politique se développe qui substitue la contrainte par l'action d'incitation et de coordination qu'assume la Commission au sein d'un système associant à la fois les collectivités publiques, les universités et centres de recherche et les entreprises publiques et privées. Ainsi s'accomplit non seulement le dépassement des frontières entre Etats mais aussi des frontières entre les secteurs public et privé.

### Fédéralisme nouveau ou néo-fédéralisme

Le néo-fédéralisme guidé par les principes du fédéralisme s'inscrit dans les nouvelles formes fédératives au sein de l'Union européenne et de la grande Europe. Formes institutionnelles mais aussi procédés novateurs à l'image des programmes de recherche qui redéfinissent le champ et les moyens d'action politique. Le néo-fédéralisme est une combinaison d'éléments traditionnels et des expériences novatrices, qui s'appuie sur l'évolution des méthodes de gestion ainsi que des technologies de communication.

L'orientation dynamique en fonction des principes du fédéralisme, les formules flexibles et créatives qui en résultent font que la méthode fédéraliste ouverte sur l'avenir a pu s'adapter aux changements, voire stimuler le développement économique et technologique. Rien d'étonnant de constater dès lors que la méthode fédéraliste pénètre même dans les sphères d'activités économiques et oriente la gestion de diverses fonctions en s'appuyant sur des réseaux de micro-ordinateurs.

En proposant de renverser la pyramide, Jan Carlzon pratique une approche fédéraliste pour restructurer et dynamiser SAS (Renversons la pyramide, Paris, 1986). Son propos est de libérer des énergies dans la société qu'il dirige en brisant le carcan de la structure verticale ou pyramidale. Ressource essentielle de l'Occident et de l'entreprise, l'homme éprouve le besoin authentique d'assumer des responsabilités, de prendre part à l'entreprise commune ainsi que d'être gouverné par une autorité réelle. Or, la structure hiérarchique et pyramidale de l'organisation de l'Etat mais aussi de l'entreprise se dresse à l'encontre de ces aspirations. D'où la nécessité de renverser la pyramide qui sclérose des pans entiers de la société occidentale. Dans le modèle horizontal, la répartition des rôles est différente de celle dans les organisations pyramidales. La direction générale définit une vision d'ensemble, les objectifs et l'orientation stratégique de l'entreprise. Ces décisions sont des directives, mais elles indiquent uniquement une ligne de conduite, une politique et ne précisent aucune mesure de mise en oeuvre. Sur ce point, la coïncidence est surprenante avec les grandes orientations et les directives communautaires et leur utilisation pour la réalisation d'un espace économique sans frontière.

Ainsi, la pyramide est aplanie, les départements verticaux décloisonnés et organisés selon une décentralisation par objectif. Cette nouvelle organisation est animée par un *leader* qui n'impose pas sa volonté mais cherche à persuader, à entraîner tout le personnel en proposant une vision d'ensemble et un projet collectif. Le but est de faire partager à tous cette vision d'ensemble afin que chacun, en assumant les responsabilités qui lui sont confiées, oriente ses

initiatives vers des objectifs communs. Cela suppose une large diffusion de l'information sur ces objectifs qui exige en contrepartie un *engagement* de la part du personnel. C'est la description de l'action politique telle que la définit Bertrand de Jouvenel: action additive des concours d'autres hommes.

Ce courant en faveur du recours au fédéralisme qui déborde le domaine politique et s'étend à l'économie, voire à la gestion d'entreprises, est soutenu par l'évolution parallèle de l'informatique. Au début de l'ère des ordinateurs, c'est le règne des ordinateurs géants de la macro-informatique et la prolifération d'organisations géantes, centralisées et pyramidales. L'apparition des micro-ordinateurs va renverser le courant en permettant de développer les relations horizontales qui remplacent dans une large mesure les relations verticales. L'expansion des réseaux tend à changer l'organisation de la société. Joël de Rosnay constate que la diffusion de l'information s'effectuait traditionnellement de manière pyramidale, hiérarchique du "haut vers le bas". Aujourd'hui, grâce à la constitution des réseaux, on voit apparaître une information partagée, horizontale, une information qui commence à remonter vers les centres de décision. La prolifération des micro-ordinateurs personnels accélère et accentue cette tendance. Des nouvelles formes d'organisations responsabilisantes apparaissent fondées sur l'apport et la participation de chacun. La convergence des conclusions de Jan Carlzon et de Joël de Rosnay confirme le rôle de la méthode fédéraliste. Le rappel de deux intuitions prémonitoires de Denis de Rougemont s'impose ici: "le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité et le fédéralisme c'est l'autonomie et j'ajouterais la participation - des Régions plus les ordinateurs" -, et en particulier les micro-ordinateurs.

Plusieurs conséquences en résultent pour le nouveau fédéralisme:

1. Exercice des pouvoirs autonomes aux niveaux des communes, des Régions, des Etats et de la Communauté européenne et leur imbrication effective dans des ensembles qui, grâce à leur flexibilité et à leur efficacité, répondent le mieux aux besoins et aux aspirations.
2. Participation plus effective des personnes et de diverses organisations et communautés aux décisions et au fonctionnement de la communauté politique. Dès à présent, on prévoit que les nouvelles technologies de communication et d'échanges permettront d'assurer un flux et un dialogue continu entre le centre communautaire et les centres fédérés, nationaux ou régionaux.

3. Garantie de diversités complexes, recherche d'équilibres dynamiques entre unités de base et communauté globale facilitant le double courant de bas vers le haut et de haut vers le bas, condition nécessaire pour le bon fonctionnement d'une Fédération grâce aux réseaux de communication horizontaux et verticaux.
4. La question concernant le rôle des médias, de l'audiovisuel en particulier demeure ouverte: vont-ils contribuer à l'uniformisation des cultures ou, après un effet globalisant, vont-ils refléter en les accentuant les diversités culturelles.
5. Extension de la méthode fédéraliste qui se répand dans l'organisation des sociétés politiques et tend à s'introduire dans les organisations économiques, tant publiques que privées, en raison du développement de l'autonomie et de la participation des membres et des services dans le cadre d'objectifs généraux définis par le leader ou la direction. Ainsi la tendance actuelle semble se rapprocher de l'idée du fédéralisme intégral d'Alexandre Marc.
6. Ces divers signes, cette convergence d'expériences et de technologies avancées s'insèrent dans une évolution qui stimule une explosion de diversités et d'autonomies tout en assurant leur intégration plus harmonieuse et leur participation plus effective au sein d'une Union européenne complexe. Cette évolution ouvre en même temps la possibilité de diverses combinaisons d'intégration et de coopération organisées autour de divers pôles de développement politiques et économiques. L'Europe solidaire à plusieurs réseaux dont le principal noyau, pôle d'attraction et moteur de développement, est formé par l'Union européenne. A ces diverses tendances correspond une orientation fédéraliste plus marquée de l'Union européenne.

Le fédéralisme et son prolongement le néo-fédéralisme en accompagnant l'évolution de la science et des nouvelles technologies se profilent comme des promesses d'une révolution graduelle des sociétés et de leurs organisations. De stables à l'image de l'Etat, ces structures simples et pyramidales se muent en réseaux complexes et communicants. Grâce à ses principes et valeurs de base ainsi qu'à sa méthode flexible et ouverte sur l'avenir, le fédéralisme offre la possibilité de bâtir un monde à dimensions variables en partant de la personne et de sa famille, de la commune et de la région, en passant par l'Etat, par les unions régionales et continentales afin de parvenir à l'articulation fédérative du monde.