

CIFE note de recherche n°26

Frédéric Lépine*, 7 décembre 2015

Penser le fédéralisme dans un monde globalisé

Depuis une quinzaine d'années, le fédéralisme semble connaître un renouveau dans la réflexion politique. Après avoir été cantonné pendant longtemps, sur le plan analytique à l'étude comparée des États fédéraux, et sur le plan européen à un idéal dont il était inutile de construire les contours précis, la réflexion s'est ensuite largement étendue sur ce qu'il fallait entendre par fédéralisme dans le contexte actuel de globalisation des sociétés post-industrialisées, sur le plan culturel, économique, et finalement politique. Cependant, cette réflexion est loin d'être encore aboutie. Comme l'indiquent Gaudreault-DesBiens et Gélinas :

Le fédéralisme est pour ainsi dire condamné à évoluer et à se complexifier, à mesure que l'État auquel il est associé lui aussi évolue et se complexifie. [...] Peut-on [...] séparer conceptuellement ces frères siamois que sont le fédéralisme et l'État et que la doctrine classique déclarait jadis inséparables ? Pareille interrogation renvoie à la nécessité de penser, ou plutôt d'impenser, le phénomène fédéral dans un cadre théorique qui serait plus large que celui, essentiellement institutionnel, de la réflexion sur l'organisation de l'État.¹

C'est à cette démarche que souhaite s'atteler le présent article, en ouvrant quelques portes sur les nouvelles façons d'envisager le fédéralisme à l'ère du monde globalisé, et d'en identifier certains écueils.

Impenser le fédéralisme

De manière générale, depuis la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à la première décennie du XXI^e siècle, l'approche du fédéralisme s'est faite à partir des États fédéraux et de leur comparaison. Cela correspond à une période historique. Au cours de cette époque, la souveraineté des États semblait un fait acquis, et les principales réalisations du fédéralisme s'inscrivaient dans le cadre de ceux-ci. En outre, l'idée de confédération, au moins dans l'utilisation de la terminologie, relevait du passé.

Ainsi, lorsque l'on évoquait le fédéralisme comme finalité de la construction européenne, on se référait à une idée générale – faisant parfois référence aux « États-Unis d'Europe » – et on insistait surtout sur le caractère original, *sui generis*, de cette construc-

tion, avant que la langue française puis la langue anglaise ne s'approprient le terme de « supranationalité ». Il est à noter, de surcroît, que les premières tentatives d'analyse des institutions issues de la construction européenne à partir d'une démarche relevant du fédéralisme comparé ne débutent, à l'exception de quelques pionniers, qu'à la fin des années 1980, et que leur intérêt est toujours contesté aujourd'hui.²

Pourtant, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, on pouvait trouver les signes clairs d'une transformation de l'organisation du monde, à travers le développement d'organisations internationales, comprises d'abord comme des forums de discussion, puis comme des organismes de coopération politique et économique. Le modèle de la séparation du monde en deux niveaux d'analyse, l'État-nation souverain d'une part, et les relations internationales entre États souverainement indépendants d'autre part, imprégnaient encore trop les esprits pour prendre pleine conscience de cette évolution.

Il faut donc reconstruire l'idée de fédéralisme dans un contexte qui dépasse celui, chronologiquement daté, de l'État-nation. C'est donc tout d'abord à une démarche de constructivisme historique qu'il faut procéder.

Pour cela, il est nécessaire de redéfinir le concept d'entité politique au-delà de l'idée d'État. Une réponse à cet égard est apportée par le concept innovant de Jean Baechler, qui propose une définition d'entité politique transhistorique, sous le néologisme de « politie ». La politie est « un groupe humain institutionnalisé, avec une tendance interne à la pacification et une virtualité externe à la violence ».³ Une telle définition permet d'envisager les évolutions politiques sur le long terme, en se détachant du concept d'État. Il est alors possible d'envisager l'évolution historique du fédéralisme en rapport avec des agrégats politiques de conception différente, suivant les structures sociétales auxquelles ils doivent s'adapter.

Dans un premier temps, avant l'ère de la modernité politique dont on trouve les prémices à la Renaissance, le fédéralisme se caractérise comme une

union de polities. Ceci correspond à la racine étymologique du mot, qui renvoie au mot du bas latin *foedus*, signifiant contrat ou pacte. Dans cette première approche historique, le fédéralisme concerne des entités politiques qui s'unissent contractuellement, tout en préservant leurs spécificités sociales et culturelles, pour des raisons avant tout de défense militaire. L'économie n'entre pas encore en ligne de compte. En effet, la production de biens et services était jusqu'à la Renaissance principalement caractérisée par une économie de subsistance.

Avec l'entrée dans la modernité, et le développement d'États souverains, puis d'États-nations, une nouvelle forme d'organisation de nature fédérale va voir le jour : la *politie de polities*. Cette nouvelle approche du fédéralisme, adaptée au concept de souveraineté qui s'est peu à peu imposé, trouvera l'origine de son développement dans la Convention de Philadelphie de 1787 et la rédaction de la constitution des États-Unis d'Amérique. Ce qui n'était, dans l'esprit des négociateurs américains, qu'une forme de « marchandage » entre les partisans d'un seul État américain plus centralisé, et ceux qui défendaient les prérogatives des treize anciennes colonies britanniques, s'est transformé en modèle d'organisation politique qui s'imposera à chaque fois qu'il paraîtra nécessaire d'assurer, au sein d'un État souverain, une forme d'unité dans la diversité, ou, pour reprendre l'expression de Daniel Elazar, une combinaison de *self-rule* et *shared rule*.⁴

Dans le contexte historique à partir duquel nous opérons cette analyse, cette approche du fédéralisme reste encore dominante, le monde étant toujours juridiquement découpé selon les territoires de la souveraineté. Il semble toutefois nécessaire de sortir du « corset de la souveraineté » pour comprendre les effets du processus de globalisation du monde, avec toutes les interdépendances que cela crée (en particulier dans les pays les plus industrialisés) pour l'évolution des structures politiques.

Vers un réseau de polities : le troisième âge du fédéralisme

L'article fondateur de la réflexion sur le fédéralisme dans le monde contemporain de la globalisation est celui que Daniel Elazar rédigea pour la revue *Publius* en 1995. Son titre est en soi particulièrement évocateur : *From Statism To Federalism: A Paradigm Shift*.⁵ L'auteur y évoque les changements du monde apparus depuis la fin de la guerre froide et la chute des régimes communistes en Europe. Il y perçoit une

modification progressive et profonde de l'organisation du monde, où la souveraineté sera progressivement remplacée par un jeu de coopération entre acteurs multiples. On pourra résumer son approche au *modèle matriciel*, qu'il oppose au modèle de pouvoir pyramidal ou au modèle centre-périphérie, pour indiquer que, dans les nouvelles approches du monde contemporain, le pouvoir perdra de sa centralité et de sa hiérarchie, et tendra à se diffuser entre différents lieux de pouvoir non hiérarchisés.⁶ Le décès de cet auteur, quatre ans plus tard, nous empêche cependant de savoir dans quel sens il aurait pu approfondir sa réflexion.

À la même époque, l'article de Gary Marks, *Structural policy and Multi-level governance in the EC*, propose une nouvelle terminologie pour aborder les évolutions des structures contemporaines, à travers le concept de gouvernance multiniveaux (*multi-level governance*). Le prétexte à la présentation de cette nouvelle conceptualisation se trouve dans la réforme des fonds structurels dans le traité de Maastricht, qui aborde pour la première fois la possibilité pour une entité supranationale d'entrer directement en contact avec une entité infranationale. À travers cette nouvelle terminologie, on peut cependant retrouver facilement une perception au sens large du fédéralisme. Marks et Hooghe confirmeront par la suite le lien entre fédéralisme et gouvernance multiniveaux⁸, et divers auteurs accepteront l'idée d'une généalogie claire entre les deux idées, la gouvernance multiniveaux ne faisant que renvoyer, avec une nouvelle sémantique dépourvue de connotation négative, à une vision du fédéralisme incluant les relations entre les entités politiques incluses dans les états souverains et les organisations dites « internationales ».⁹

C'est à partir de ces deux articles fondateurs que nous pouvons évoquer l'idée que le fédéralisme entre dans un « troisième âge » comme un *réseau de polities*, en considérant la gouvernance multiniveaux comme une expression de sa plus récente évolution.

Le troisième âge du fédéralisme et ses nouveaux défis

Comprendre le fédéralisme, c'est d'abord dépasser l'idée que le fédéralisme peut être perçu comme un concept qui trouve son application principale dans le cadre des États modernes. De même, comprendre le fédéralisme, c'est accepter que les nouveaux modèles d'organisation que l'on peut appeler de gouvernance multiniveaux ou de supranationalité ne sont pas des réalités particulières *sui generis*,

mais bien les premières réalisations d'une nouvelle forme d'organisation politique qui trouve sa place dans la nouvelle complexité de la globalisation, celle d'une organisation en réseaux, qui échappe progressivement à la stricte hiérarchie des organisations.

Le fédéralisme semble donc commencer un troisième âge, celui des réseaux de politiques. En suivant Elazar, il ne s'agit pas ici de promouvoir une forme d'organisation, mais simplement de constater un changement progressif dans les structures institutionnelles politiques et dans leur hiérarchie. On se fonde sur l'hypothèse que les sociétés post-industrialisées ont atteint un tel point de complexité communicationnelle qu'elles ne peuvent plus être gérées par l'organisation de l'État souverain, fondé sur une structure pyramidale légale-rationnelle inadaptée à la communication en réseaux.

Une fois posée l'hypothèse de l'entrée du fédéralisme dans un troisième âge, sans y voir une portée téléologique, il est nécessaire d'envisager les nouveaux questionnements qui peuvent résulter de cette nouvelle forme d'organisation. Une nouvelle approche suppose de nouveaux défis, et de nouvelles formes d'organisation qui en résultent.

Le *premier défi* est celui de la coopération et de ces acteurs. Au sein de l'État souverain, ou dans les relations entre ceux-ci, le rapport contractualiste est avant tout fondé sur la volonté de coopération.¹⁰ Si la volonté de coopération n'est pas présente dans l'ordre interne des États souverains, la hiérarchie du pouvoir s'impose. Dans l'ordre externe des relations internationales, on voit alors la fermeture des communications politiques et, dans le cas extrême, la guerre, qui se substituent alors à la coopération.

Dans une structure politique en réseau, où l'idée de l'État souverain considéré comme autosuffisant s'estompe, les formes de coopérations s'imposent dans tous les domaines, sans que les politiques en tant que telles ne puissent facilement imposer leur position, et sans qu'une autorité régulatrice suprême ne soit présente.

Le *deuxième défi* est celui de la fonctionnalisation croissante des relations en réseau. Un mode d'organisation en réseau utilise les différents lieux de pouvoir dans leur capacité à répondre à des besoins fonctionnels. Il crée notamment des institutions temporaires ou permanentes en fonction des nécessités. C'est ce que Hooghe et Marks identifient par la distinction entre la gouvernance multiniveaux de

type I, qui s'appuie sur des institutions de compétence générale, et la gouvernance multiniveaux de type II, qui crée les instances en fonction des besoins.¹¹ Après de gouvernements de compétences générales, fondées sur un *demos* de nature politique – par exemple une nation – ou administrative, peuvent ainsi s'agréger une constellation complexe d'institutions ou *agencies ad hoc*, qui brouillent la capacité d'une gestion politique générale coordonnée.

Enfin, et complémentirement, un *troisième défi* est celui de la transparence et de la responsabilité de la gestion démocratique, rendues plus difficiles par la multiplication des instances de décision. Dans le contexte d'une organisation en réseau, l'absence d'instance régulatrice générale fondée sur un *demos* clairement identifié, peut faire disparaître en grande partie la responsabilité démocratique. Peters et Pierre évoquent ainsi l'existence d'un pacte faustien (*Faustian bargain*), où les valeurs fondamentales de la démocratie sont abandonnées au profit de la recherche de compromis, de consensus et d'efficacité.¹²

Les réponses à ces défis ne peuvent se trouver que dans une redéfinition des instances de contrôle démocratique, au risque de les voir disparaître dans un système de domination des groupes d'intérêt particuliers, susceptibles de communications informelles à même de contourner les instances de décision officielles.

Conclusions

Au terme de ce bref parcours de l'évolution des structures fédérales, il peut être utile d'évoquer les objectifs des principaux pères fondateurs de la pensée fédéraliste au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Tous cherchaient à dépasser l'État-nation, considéré comme l'un des principaux vecteurs des conflits mondiaux. Pour Altiero Spinali, dès le *Manifeste de Ventotene*, c'est la nature belliqueuse de l'État souverain qui est à l'origine des conflits mondiaux. Pour Alexandre Marc et Denis de Rougemont, c'est le carcan idéologique de l'État qui pose problème, en ce qu'il est réducteur et destructeur de l'identité de la personne humaine. Rougemont indiquera même que contre toutes les idéologies réductrices, le « fédéralisme est l'amour de la complexité ».¹³

La complexité qui accompagne le processus de globalisation mondiale est cependant bien éloignée de ce que préconisait Rougemont. Les penseurs du fédéralisme de la construction européenne, s'ils

voulaient réduire le rôle de l'État souverain, ont toujours envisagé l'existence d'une entité régulatrice supérieure en charge d'assurer un système de valeurs au sein de la fédération, quelle qu'en soit la forme.

La forme que semblent prendre les sociétés « post-modernes » se rapproche aujourd'hui davantage de la prédiction de Francis Fukuyama. Comme celui-ci le précisait dans un commentaire écrit plus d'une dizaine d'années après son ouvrage *The End of History and the Last Man* (1992) :

*The End of History was never linked to a specifically American model of social or political organisation. Following Alexandre Kojève, the Russian-French philosopher who inspired my original argument, I believe that the European Union more accurately reflects what the world will look like at the end of history than the contemporary United States. The EU's attempt to transcend sovereignty and traditional power politics by establishing a transnational rule of law is much more in line with a "post-historical" world than the Americans' continuing belief in God, national sovereignty, and their military.*¹⁴

On peut cependant se demander si Fukuyama n'a pas surestimé la capacité d'un système libéral à créer cet « État de droit transnational » et à conforter la démocratie libérale à travers le monde.

Le fédéralisme, à quelque époque que ce soit, n'est jamais qu'un principe d'organisation adapté à la complexité des structures sociétales dans lesquelles il se développe. Il se met au service de valeurs mais ne peut pas les définir par lui-même.

Ainsi, si l'on revient à la démocratie, et au-delà des discussions sur le devenir et l'importance l'identité européenne, c'est avant tout une nouvelle forme de contrôle de la décision politique qu'il faut aujourd'hui inventer. Pour établir ces nouvelles formes de contrôle démocratique, il faut définir et imposer un système de valeurs à la fois hérité du passé et adapté aux nouvelles contraintes structurelles historiques. C'est tout l'enjeu de la définition du « bien public européen ».

*Frédéric Lépine est directeur général adjoint du CIFE.

Sources:

1. Jean-François Gaudreault-DesBiens and Fabien Gélinas, eds., *The States and Moods of Federalism: Governance, Identity and Methodology - Le fédéralisme dans tous ses états: gouvernance, identité et méthodologie* (Cowansville (Quebec): Éditions Yvon Blais [with Bruylant], 2005), 4.
2. R. Daniel Kelemen and Kalypso Nicolaidis, "Bringing Federalism Back In," in *Handbook of European Union Politics*, ed. Knud Erik Jorgensen, Mark A. Pollack and Ben Rosamond (London: Sage Publication, 2007).
3. Jean Baechler, in : Vlad Constantinesco and Stéphane Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, 5e ed., *Thémis Droit* (Paris: Presses universitaires de France, 2011), 6
4. Par exemple : Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa (AL): The University of Alabama Press, 1987).
5. Daniel J. Elazar, "From Statism To Federalism: A Paradigm Shift," *Publius: The Journal of Federalism* 25, no. 2 Spring (1995).
6. Elazar, *Exploring Federalism*, 35-38.
7. Gary Marks, "Structural policy and Multi-level governance in the EC," in *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, ed. Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal, *State of the European Community ; vol. 2* (Boulder (Colorado), Harlow (England): Lynne Rienner Publishers, Longman, 1993).
8. Liesbeth Hooghe and Gary Marks, "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance," *American Political Science Review* 97, no. 2 (2003), 236
9. Pour de plus amples informations sur le lien entre fédéralisme et gouvernance multiniveaux, nous renvoyons à notre article : Frédéric Lépine, "A Journey through the History of Federalism: Is Multilevel Governance a Form of Federalism?," *L'Europe en formation* 53, no. 363 (2012).
10. Voir : Michael Burgess, *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 19-28. Frédéric Lépine, "Federalism: essence, values and ideologies," in *Understanding Federalism and Federation*, ed. Alain-G. Gagnon, Soeren Keil and Sean Mueller, *Federalism Studies* (Farnham (Surrey): Ashgate, 2015).
11. Hooghe and Marks, "Unravelling the Central State, but How?."
12. B. Guy Peters and Jon Pierre, "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?," in *Multi-level Governance*, ed. Ian Bache and Matthew Flinders (Oxford: Oxford University Press, 2004).
13. Denis de Rougemont, "L'attitude fédéraliste," (paper presented at the *Rapport du premier congrès annuel de l'Union européenne des Fédéralistes à Montreux*, août 1947, Genève).
14. Francis Fukuyama, "The History at the End of History," *The Guardian*, 3 April 2007 <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/apr/03/thehistoryattheendofhist>.