

L'intégration fédérale dans l'UE et les leçons de l'histoire : Madison, C. Schmitt et Proudhon

Jorge Cagiao y Conde
Université François Rabelais de Tours
Interactions Culturelles et Discursives (ICD)
cagiao@univ-tours.fr

64

Résumé : Nous nous intéressons dans cet article à la problématique de l'intégration politique européenne en essayant de porter sur elle un regard éclairé par l'histoire du fédéralisme dans notre modernité politique. L'examen des expériences et des théories fédératives mobilisées dans notre réflexion peut nous permettre de mieux comprendre les choix faits par les fédéralistes européens, ce qu'ils ont retenu de l'histoire du fédéralisme moderne et quelles sont, en définitive, les leçons apprises et non apprises de l'expérience fédérative.

Mots-clés : intégration fédérale, Union européenne, fédéralisme, Madison, Schmitt, Proudhon

Ces dernières années, l'évolution programmée de l'Union européenne (UE) vers « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »¹ a pu placer au centre du débat des questions comme celle d'une Constitution pour l'Europe, ou encore celle d'un peuple européen, titulaire éventuel d'un pouvoir constituant européen. C'est visiblement la bataille pour « la légitimité démocratique » (T. Lisbonne) du projet européen qui se joue désormais. Mais cette accélération du processus d'intégration européen a été suivie et accompagnée d'une crise économique qui a dressé sur son chemin une autre crise, celle-ci de confiance, sans précédent dans le cadre de l'UE (l'euro-scepticisme, la crise grecque, le récent *Brexit*, etc.). La question se pose aujourd'hui de savoir si cette sortie de crise se fera, comme beaucoup le réclament, par en haut, par un approfondissement de l'Europe fédérale, ou bien par en bas, par une crise encore plus aigüe du projet européen et, peut-être, par sa reconfiguration.

Notons pour commencer quelque chose qui peut paraître important dans le cadre de notre analyse : dans les débats sur l'intégration européenne, ni le fédéralisme ni la démocratie (les théories du fédéralisme et de la démocratie) ne sont particulièrement mobilisés dans le camp des partisans d'une Europe démocratique et fédérale. Cela peut surprendre, ou peut-être pas tant que cela... Nous verrons plus loin quelques-unes des raisons qui permettent de mieux comprendre cet oubli ou ce silence dans le camp

¹ Préambule du traité instituant la Communauté européenne, version consolidée : http://www.traitederome.fr/fileadmin/CIE/pdf_traites/tce.pdf

fédéraliste. Toutefois, une fois ce constat fait (on parle beaucoup plus d'intégration fédérale que de ce que le qualificatif « fédéral » peut signifier et impliquer ; on parle beaucoup de déficit ou de légitimité démocratique dans l'UE, mais beaucoup moins du sens et de la portée de ces expressions dans le cadre d'une Union d'Etats), l'on peut penser que le débat qui nous occupe gagnerait à mobiliser l'expérience riche de plus de deux siècles du fédéralisme moderne.

Notre conviction est qu'à la lumière de l'évolution du fédéralisme dans les systèmes démocratiques modernes et contemporains nous serons bien mieux outillés pour évaluer et comprendre les succès et les échecs du projet d'intégration européenne, ainsi que pour préparer, éventuellement, ses évolutions et rythmes d'évolution futurs (en avant ou en arrière), en anticipant les écueils qui ne devraient pas manquer de se dresser devant lui. C'est là le propre, pouvons-nous dire avec Elisabeth Zoller, de toute théorie (ici du fédéralisme ou de la démocratie) : « Une théorie doit servir à comprendre le monde ; elle doit permettre d'expliquer ce qui se passe et anticiper ce qui va se passer »².

Dans cet article, nous ne retiendrons que trois références qui nous semblent pertinentes dans le but annoncé. Une première référence, que l'on peut considérer comme positive (au sens où elle devrait montrer que le projet européen d'intégration européenne a su tirer les leçons du fédéralisme historique), nous obligera à faire un bref détour par l'expérience fédérative des Etats-Unis, en nous focalisant sur l'un des aspects décisifs de la conception du fédéralisme étatsunien, que l'on attribue en grande partie à James Madison. Les deux autres références se présentent davantage comme des limites (ou des leçons que les fédéralistes européens n'auraient pas compris) propres à tout projet d'intégration fédérale ayant les caractéristiques et les ambitions qui sont ceux de l'UE. Défis ou problèmes qui demeurent encore entiers. D'une part, les avertissements de C. Schmitt sur la nécessaire homogénéité « existentielle » (ou culturelle, si l'on préfère) au sein d'une fédération, homogénéité exigée d'une certaine manière par le principe démocratique lui-même, selon le juriste allemand. D'autre part, ceux de Proudhon, mieux connus sans doute, sur l'incompatibilité entre un projet fédéral de plus en plus ambitieux et le maintien ou la sauvegarde du principe démocratique tel qu'il le conçoit dans sa théorie fédérative : au plus près des citoyens.

1. Madison et l'intégration par le droit : atteindre directement l'individu sans trop l'atteindre

Les fédérations ou unions d'Etats ont été tôt ou tard confrontées au problème de l'autorité et de l'autonomie de l'ordre juridique supérieur³. Une union trop lâche met l'échelon fédéral (appelons-le ainsi) dans une situation d'impuissance, car il peut lui manquer la force et l'autorité nécessaires pour assurer efficacement ses compétences

² Zoller, E., « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, t. 294, 2002, § 34.

³ Voir Cagiao y Conde, J., « Autorité et conflit d'autorités en droit fédératif », *L'Europe en Formation*, 1/2012 (n° 363), p. 121-142. URL : www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-1-page-121.htm.

constitutionnelles et garantir l'obéissance de l'échelon étatique inférieur⁴. A l'inverse, une union trop étroite met en difficulté les Etats de l'union, qui auront de plus en plus de difficultés à conserver leur autonomie et à se faire respecter face à un ordre de contrainte supérieur trop fort. Nous sommes là, à vrai dire, devant la problématique fédérale classique de l'équilibre entre le fédéral et le fédéré. En raison du cas qui nous intéresse ici (l'UE), nous pouvons abandonner la configuration qui semble la plus éloignée de notre problématique, à savoir celle d'une union étroite.

Comment une union trop lâche peut-elle évoluer dans le sens d'une union plus étroite ? L'expérience des Etats-Unis d'Amérique devrait nous permettre de comprendre l'une des voies empruntées avec succès par les politiques fédéralistes à cette fin.

Le passage de la Confédération (1777) aux Etats-Unis d'Amérique, scellé dans la Constitution de 1787, nous intéresse moins que l'évolution ultérieure du système. Mais il convient toutefois de noter que le constat auquel sont parvenus les partisans de l'évolution du système confédéral (ou continental) vers une union « plus parfaite »⁵ attirait déjà l'attention des acteurs de l'époque sur le déséquilibre alors évident entre le fédéral et le fédéré précité : une fois la guerre d'indépendance finie, les Etats ne voyaient plus l'intérêt et l'utilité de respecter leurs obligations envers la confédération, qui, à son tour, n'avait plus les moyens d'honorer les siennes. Le seul moyen de sauver l'union était donc, selon eux, de la faire évoluer⁶. Et la faire évoluer signifiait renforcer l'échelon fédéral. C'est ce qu'ils firent en 1787.

Comme le rappelle Elisabeth Zoller⁷, l'on ferait erreur à imaginer le système fédéral des Etats-Unis comme adoptant, dès 1787, la forme fédérale qu'on lui reconnaît aujourd'hui, avec un niveau fédéral capable d'imposer ses vues aux Etats⁸. C'est

⁴ C'est le problème classique du droit international public : un Etat peut se soustraire à ses obligations s'il le veut. Ceci est possible en raison de l'absence d'organes d'exécution de l'ordre juridique international. Le contraste avec les ordres juridiques étatiques nationaux est évident.

⁵ « Nous, le peuple des Etats-Unis, en vue de former une union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la paix intérieure, de pourvoir à la défense commune, de développer la prospérité générale et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à notre postérité, nous ordonnons et établissons la présente Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique » (Préambule de la Constitution de 1787).

⁶ Voir *Le Fédéraliste (The Federalist Papers)*, Paris, Economica, 1988, n° 15 à 22.

⁷ Nous suivons dans cet article l'étude d'Elisabeth Zoller citée dans la note suivante. Il s'agit sans aucun doute de l'un des travaux les plus raffinés et pertinents sur le système fédératif des Etats-Unis écrits en langue française.

⁸ Voir E. Zoller : « Sur le plan historique, contrairement à des présentations trop rapides, les Etats-Unis ne sont pas devenus un « Etat fédéral » en 1787 au sortir de la convention de Philadelphie. Cet événement ne marque pas le point de basculement de la confédération dans l'Etat fédéral. La notion d'Etat était en fait un repoussoir pour les Pères fondateurs qui y voyaient un système « consolidé » ou, comme ils disaient aussi, un système « national » dont ils ne voulaient à aucun prix. Ils ont donc créé quelque chose d'unique, qui n'était plus la confédération, simple ligue entre Etats qui les avait unis jusque-là, et ils sont entrés dans quelque chose qui n'était pas un Etat, qui était quelque chose entre l'Etat et la Confédération d'autrefois, et qu'ils

précisément son évolution, le chemin pris vers cette forme fédérale « étatisée », qui nous intéresse ici.

L'idée des Pères fondateurs aux Etats-Unis était bien d'aller de la confédération à une « union plus parfaite » mais nullement à un Etat national consolidé⁹. C'est justement parce que la Constitution de 1787 avait été conçue comme un pacte (*compact*) entre les différents Etats ou peuples fondateurs que la question s'est très vite posée de savoir comment le niveau fédéral (le gouvernement fédéral) pourrait trouver son autonomie face à des Etats souhaitant conserver leur puissance en tant qu'Etats. C'est la problématique qui se trouve à l'origine de la théorie de la *judicial review* en 1803, à la suite du célèbre arrêt *Marbury*, après une décennie marquée par les bras de fer entre le niveau fédéré (certains Etats entendaient conserver une souveraineté intacte et un droit d'interprétation authentique – constitutionnelle –, en tant que co-auteurs de la Constitution) et un niveau fédéral qui agissait désormais dans des domaines qui étaient auparavant sous la seule autorité des Etats¹⁰.

James Madison, l'un des trois célèbres auteurs des *Federalist Papers*, et tout défenseur des droits des Etats qu'il était, était favorable à cette évolution qu'il voyait comme n'étant ni tout à fait nationale, ni tout à fait fédérale¹¹. Cette évolution devait toutefois donner au gouvernement fédéral une marge de manœuvre plus grande et lui assurer le respect et l'obéissance des Etats. La question était de savoir comment y parvenir dans un contexte dans lequel les Etats étaient forts et le fédéral faible. Naturellement, dans pareille configuration, il convenait de ne pas s'attaquer directement à la souveraineté des Etats, car cela aurait pu déclencher sans doute une réaction immédiate¹². En ce sens, le fait que certains Etats aient conservé, ou plutôt cru conserver,

dénommèrent, faute de termes plus précis, une « Union plus parfaite ». Les Pères fondateurs avaient créé, en vérité, une fédération d'Etats » (« Aspects internationaux... », art. cit., § 22).

⁹ Les débats entre *Federalists* et *Anti-Federalist*, voire à l'intérieur du camp *Federalist* (comme on le verra plus loin) en témoignent. Voir par exemple : *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*, New York, Classic Books America, 2009.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ « La Constitution proposée n'est, strictement, ni une Constitution nationale ni une Constitution fédérale ; c'est un composé des deux ; dans les sources d'où sont tirés les pouvoirs ordinaires du gouvernement, elle est en partie fédérale et en partie nationale ; dans l'exercice de ces pouvoirs, elle est nationale et non pas fédérale. Dans l'étendue de ces mêmes pouvoirs, elle est fédérale, et non pas nationale. Enfin, dans la méthode organisée pour introduire des amendements, elle n'est ni tout à fait fédérale, ni tout à fait nationale » (*Le Fédéraliste, op. cit.*, n° 39, p. 319).

¹² C'est par exemple ce qui se produisit avec l'introduction du XI^e amendement en 1798 : « Dès 1798, l'adoption du XI^e amendement avait montré que la procédure de révision pouvait être utilisée pour s'opposer à une décision de la Cour suprême [...]. Dans l'affaire *Chisholm v. Georgia* de 1793, La Cour suprême avait affirmé qu'un Etat pouvait être poursuivi devant la Cour suprême, contre son gré, par un citoyen d'un autre Etat. La Géorgie refusa de comparaître au procès et d'appliquer l'arrêt, et parvint à faire prévaloir son point de vue dans le XI^e amendement, qui retirait à la Cour suprême la connaissance de « tout procès en droit ou en équité entamé ou poursuivi contre l'un des Etats-Unis par les citoyens d'un autre Etat » » (Pimentel, C. M., « La critique de *Marbury v. Madison* jusqu'à la guerre de Sécession », in Zoller, E. (dir.), *Marbury v. Madison: 1803-2003. Un dialogue franco-américain*, Paris, Dalloz, 2003, p. 90-91).

la maîtrise du texte constitutionnel (vu comme un pacte politique entre les Etats fondateurs) jusqu'à la Guerre de sécession (1861-1865)¹³, voire au-delà, montre qu'une certaine ambiguïté sur le point de savoir si les Etats avaient oui ou non perdu leur souveraineté en ratifiant la Constitution pouvait être bénéfique pour la fédération : les Etats pouvaient accepter plus facilement un niveau gouvernemental de plus en plus fort au-dessus d'eux tant et aussi longtemps qu'ils penseraient pouvoir le mettre en échec en faisant appel à leur statut d'auteurs, et donc d'interprètes légitimes de la norme constitutionnelle.

Madison, qui fut – il convient de le rappeler - à l'origine des Résolutions de Kentucky et Virginie (avec Jefferson)¹⁴, n'entendait donc pas remettre en cause la souveraineté des Etats. D'une part, parce qu'il y tenait : c'était sa conviction. L'union ne devait pas effacer les Etats. Mais, d'autre part, si le niveau fédéral voulait avoir une chance de développer une autorité propre, il était fondamental que les Etats comprennent que l'évolution du système ne représentait pas un danger pour leur souveraineté. Y porter atteinte trop rapidement et frontalement aurait sans doute conduit à la perte de l'union. Il fallait ainsi que le niveau fédéral pût développer son autorité, se faire obéir et respecter des Etats, sans que les Etats n'eussent l'impression d'être autre chose que des Etats. Pour ce faire, il fallait affaiblir (nécessairement) la puissance des Etats en les contournant et en faisant en sorte que, dans un certain nombre de domaines (restreints) que la Constitution réservait au gouvernement fédéral (X^e amendement), il puisse s'adresser aux citoyens directement, et inversement, que les citoyens puissent s'adresser au niveau fédéral (« l'idée d'un gouvernement national implique une autorité sur les citoyens pris individuellement »¹⁵). D'une certaine manière, il s'agissait de rompre le lien exclusif que le citoyen avait eu jusque-là avec l'Etat, en créant un lien entre le citoyen et le fédéral, sans la médiation étatique :

Cette idée si simple [...] est d'imposer un droit supérieur à l'Etat en passant au-dessus de lui et en s'adressant directement à l'individu placé sous sa juridiction soit pour lui imposer des devoirs (par exemple, dans le droit des conflits armés par le biais de la

¹³ Voir, par exemple, Feldman, J.-Ph., *La bataille américaine du fédéralisme. John C. Calhoun et l'annulation (1828-1833)*, Paris, PUF, 2004.

¹⁴ « Les deux Résolutions du Kentucky et de Virginie, adoptées par les législatures de chaque Etat respectivement les 10 novembre et 21 décembre 1798, visaient d'abord l'une comme l'autre à alerter les autres Etats sur ce qu'elles estimaient être de graves violations de la Constitution dans le but d'obtenir le retrait du texte litigieux par une action concertée entre eux. A cette fin, elles considéraient que les Etats avaient naturellement, en qualité d'auteurs du texte, compétence pour interpréter la Constitution et pour se prononcer sur la compatibilité d'une loi du Congrès avec elle, de la même manière que les Etats de l'ancienne Confédération avaient l'habitude de s'exprimer sur la conformité des mesures du Congrès avec les Articles de Confédération. La Constitution étant un pacte (*compact*) entre les Etats, « un pacte auquel chaque Etat avait adhéré en tant qu'Etat » comme le précisait T. Jefferson dans la résolution du Kentucky, les Etats en tant que parties à ce pacte en étaient logiquement les interprètes authentiques. Si donc la Constitution venait à être violée par le Congrès, les Etats avaient le droit, voire le devoir de dénoncer et de réagir contre cette violation » (Zoller, E., *op. cit.*, § 66).

¹⁵ *Le Fédéraliste*, *op. cit.*, n° 39, p. 317.

juridiction pénale internationale), soit pour lui conférer des droits (par exemple, en matière de protection des droits de l'homme par le moyen de recours individuels devant des cours régionales internationales)¹⁶.

L'interventionnisme du niveau fédéral fut relativement modeste et peu gênant (disons plutôt supportable) pour les Etats jusqu'au jour où le fédéral s'attaqua à la question de l'esclavage. Pendant plusieurs décennies, le fédéral avait pu toucher directement les citoyens des Etats par l'intermédiaire de l'impôt, par exemple. Il avait pu aussi (et ainsi) développer peu à peu ses compétences constitutionnellement énumérées, grâce en grande partie à l'action de la Cour suprême¹⁷ (la *judicial review*, la théorie des pouvoirs impliqués du fédéral, etc.). Cette évolution ne se fit pas sans heurts. Les Etats contestèrent à de nombreuses reprises l'autorité du fédéral. Mais le système tint tant que l'interventionnisme du fédéral fut supportable¹⁸. Il cessa de l'être pour les Etats esclavagistes lorsque le fédéral décida de s'attaquer à ce problème. Ce fut alors le début de la Guerre de sécession. Les Etats sudistes n'étaient pas disposés à accepter d'autre autorité que la leur dans un domaine qui était capital pour eux¹⁹.

Nous connaissons la suite : le Sud perdant dut se plier au Nord victorieux. C'est ce qui nous intéresse maintenant afin de comprendre l'évolution et toute la portée de l'idée madisonienne.

Le Sud défait, le fédéral profita pour faire passer le XIII^e amendement (1865)²⁰. Mais encore fallait-il que les Etats les plus récalcitrants reconnaissent la nouvelle disposition. Comme le rappelle Zoller, la loyauté et la collaboration des Etats n'étaient pas encore acquises :

Après 1865, la protection des droits civils et politiques de l'individu est devenue d'une certaine manière l'affaire du gouvernement fédéral, non pas directement, mais indirectement, c'est-à-dire

¹⁶ Zoller, E., *op. cit.*, § 121. L'auteure explique qu'il s'agit là d'une des caractéristiques du fédéralisme, à rapprocher aussi du droit international : « de quelque côté qu'on l'envisage, le phénomène fédéral se caractérise toujours par l'établissement d'une relation juridique entre un individu et des institutions extérieures à son Etat de rattachement » (Zoller, E., *op. cit.*, §128, p. 58).

¹⁷ On notera que la Cour suprême, acteur clé du système, a alterné selon le contexte entre la défense des compétences étatiques (dans les périodes de fort interventionnisme du fédéral) et celle de l'extension des compétences fédérales (dans les premières décennies de la fédération et pendant le *New Deal*, notamment).

¹⁸ Voir l'étude citée de Feldman.

¹⁹ Nous pouvons retenir de cette crise deux idées fondamentales : la méthode d'intervention (en quelque sorte furtive) du fédéral, en privilégiant l'individu ; l'existence de limites (fixées par les Etats) à ne pas dépasser afin de ne pas perdre la confiance et la loyauté des Etats.

²⁰ Section 1. Ni esclavage ni servitude involontaire, si ce n'est en punition d'un crime dont le coupable aura été dûment condamné, n'existeront aux États-Unis ni dans aucun des lieux soumis à leur juridiction. Section 2. Le Congrès aura le pouvoir de donner effet au présent article par une législation appropriée.

seulement dans l'hypothèse où ces droits sont méconnus par l'Etat. A défaut de pouvoir contraindre directement l'Etat à accorder à tous ses ressortissants les droits civils et politiques de tout homme libre, il a fallu trouver un moyen pour protéger les victimes contre les agissements ou tout simplement les carences des Etats fédérés qui soit compatible avec le fédéralisme. Pour ce faire, le Congrès leur donna un droit d'action en justice devant les tribunaux fédéraux en leur permettant de faire respecter leurs droits et libertés contre leur propre Etat. Du coup, le citoyen est devenu l'ennemi potentiel de son propre Etat²¹.

Ce fut alors, en effet, le tour du XIV^e amendement (1868)²² qui, comme chacun sait, devra attendre que l'évolution lente des mœurs assure le plein respect de ses prescriptions. La lente marche vers la reconnaissance des droits civils et politiques des citoyens noirs opposera le fédéral et le fédéré pendant un siècle encore.

Nous pouvons extraire de cette expérience rapidement exposée deux conclusions au moins : d'une part, la méthode de contournement des Etats, en se focalisant sur l'individu, est efficace en ce sens qu'elle permet aux individus de devenir, sans en être conscients (leur bataille n'est pas celle-là), des « agents » du fédéral contre le fédéré ; d'autre part, cette méthode n'est sûrement pas faite pour les réformateurs « pressés », car elle connaît un rythme très lent qui, en effet, peut faire désespérer les fédéralistes les moins patients.

Revenons très rapidement à l'UE pour clore cette section.

L'UE a sans aucun doute bien retenu cette leçon du fédéralisme aux Etats-Unis. Elle l'a si bien retenue qu'elle n'a même pas eu besoin d'avoir une Constitution pour poser très tôt la primauté du droit communautaire (des traités) sur le droit interne des Etats, dans la décision *Costa v. Ene*²³ de la CJUE en 1964 (l'arrêt *van Gend en Loos* 1963²⁴

²¹ Zoller, E., *op. cit.*, §159.

²² La section 1 disposait : « Toute personne née ou naturalisée aux États-Unis, et soumise à leur juridiction, est citoyen des États-Unis et de l'État dans lequel elle réside. Aucun État ne fera ou n'appliquera de lois qui restreindraient les privilèges ou les immunités des citoyens des États-Unis ; ne privera une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans procédure légale régulière ; ni ne refusera à quiconque relevant de sa juridiction, l'égalité de protection des lois ». La portée du XIV^e amendement a été fortement limitée par l'interprétation et l'application de la Cour suprême, qui a restreint la marge de manœuvre du niveau fédéral, en protégeant ainsi les compétences étatiques (libres de choisir les moyens à mettre en place pour assurer les prescriptions du XIV^e amendement. Voir Zoller, *ibid.*

²³ Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964, *Flaminio Costa contre E.N.E.L.* Demande de décision préjudicielle : Giudice conciliatore di Milano - Italie. Affaire 6-64. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>

²⁴ Arrêt de la Cour du 5 février 1963. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise.* Demande de décision préjudicielle : Tariefcommissie - Pays-Bas. Affaire 26-62. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>

CJCE reconnaissait aux particuliers le droit d'invoquer directement une norme européenne devant une juridiction nationale ou européenne). Même si certaines cours nationales de dernier ressort font encore résistance pour ce qui est de la suprématie des Constitutions, la primauté du droit européen sur le droit national est désormais acquise, malgré, redisons-le, l'absence d'une Constitution européenne. Il y a bel et bien une *judicial review* à l'européenne, qui a su d'ailleurs, comme aux Etats-Unis, étendre le périmètre de ses propres compétences (du juge communautaire) tout en étendant celui de l'ordre juridique communautaire (fédéral).

L'UE a donc réussi à suivre l'exemple des Etats-Unis en créant un lien direct avec les citoyens des Etats membres, auxquels s'adressent directement les règlements UE (à la différence des directives, qui nécessitent la médiation étatique) et auxquels sont ouvertes les différentes voies de recours grâce auxquelles les citoyens peuvent faire valoir leurs droits contre leur Etat. Nul doute que c'est l'un des rares moyens que le fédéral a de se faire aimer des citoyens des Etats membres, en affaiblissant le lien affectif et de rattachement exclusif qu'ils ont initialement envers leur Etat, et en posant les bases d'un lien affectif et d'un rattachement nouveau, celui qui lie les citoyens au niveau fédéral. La manœuvre est astucieuse car c'est le citoyen qui peut envoyer son Etat devant une cour de justice et le mettre en échec. Et si les Etats n'apprécient guère ce genre d'attaque, il faut bien convenir qu'ils l'acceptent davantage volontiers lorsqu'il s'agit d'une attaque d'un de leurs citoyens que lorsque l'attaque vient directement du fédéral (du pouvoir législatif ou exécutif).

L'intégration politique par le droit (par l'économie aussi, même si ce n'est pas l'approche retenue ici) est donc, nous venons de le voir, un outil d'une efficacité démontrée.

2. Carl Schmitt : l'homogénéité nécessaire à la fédération

S'il y a bien une idée qui revient sans cesse dans la littérature fédérale spécialisée (scientifique et militante) est celle de la diversité. Le fédéralisme aime la diversité et la diversité aime le fédéralisme. Il suffirait de rappeler la devise des Etats-Unis (*e pluribus unum*), ou encore celle retenue par l'UE (unis dans la diversité), pour vérifier que la question de la diversité est au cœur de la réflexion fédérale. Et pourtant... Oui, et pourtant, car, à regarder de plus près, on ne peut manquer de constater que si la diversité est un élément présenté comme incontournable de la formule fédérale, elle représente également l'un de ses problèmes les plus récurrents et graves que l'on trouve dans les contextes fédératifs. La raison tient à la logique propre du fédéralisme : qui dit fédéralisme, dit existence (idéalement préalable) de corps politiques distincts et volonté (de leur part) d'autoconservation.

L'un des auteurs qui a sans doute expliqué le plus clairement ce grand problème et paradoxe du fédéralisme moderne est Carl Schmitt. Le célèbre juriste allemand n'était pas - il convient de le souligner - un fervent partisan du fédéralisme, et c'est sans doute ce qui rend son regard particulièrement affuté et intéressant, du moins si l'on compare son approche du problème avec celle que l'on trouve dans une bonne part de la littérature

fédérale. En effet, force est de constater qu'il existe dans celle-ci une tendance assez lourde à considérer la question de la diversité seulement sous un angle positif, souvent idéaliste, en passant sous silence ses aspects problématiques ou en prenant un air embarrassé lorsque ceux-ci sont mis en évidence²⁵. Le moins qu'on puisse dire est que Schmitt n'est pas du tout embarrassé par les conséquences qui découlent d'un pacte fédératif bien compris. Suivons-le donc dans la réflexion qu'il propose dans *Théorie de la Constitution*²⁶.

Schmitt définit la fédération comme « une union durable, reposant sur une libre convention, servant au but commun de la conservation politique de tous les membres de la fédération »²⁷. Une fédération n'est pas une simple alliance, car l'union fédérative implique une organisation plus poussée (la création d'un niveau de gouvernement au-dessus des Etats qui doit avoir une « existence politique ») et doit être « conçue pour durer »²⁸. Le cœur de problème de cette structure si particulière consiste précisément en ce qu'elle crée une relation nécessairement contradictoire : des Etats souverains et indépendants décident de créer une fédération dans le but d'assurer leur propre conservation et existence en tant qu'Etats tout en plaçant au-dessus d'eux un niveau de décision potentiellement capable de supprimer leur existence en tant qu'Etats, ou de réduire fortement leur autodétermination. Autrement dit, la fédération poursuit fondamentalement deux finalités²⁹ qui peuvent très rapidement devenir incompatibles, alors qu'il faudrait justement (idéalement) que les parties soient capables de poursuivre les deux : l'autoconservation des Etats en tant que tels et « l'existence politique » du fédéral (à laquelle doivent œuvrer – paradoxalement – les Etats)³⁰. Car, insiste Schmitt, si les Etats perdent la maîtrise sur leur propre existence politique, « on [aurait] alors affaire en réalité à un Etat souverain unitaire »³¹. Mais, d'autre part, et comme on l'a vu dans la section précédente, « il n'y [aurait] pas de fédération sans ingérence de la fédération dans les affaires des Etats membres »³².

²⁵ Ce profil « idéaliste » ou « optimiste » est encore plus évident dans la littérature fédéraliste militante.

²⁶ Notamment sa quatrième partie, consacrée à la « Théorie constitutionnelle de la fédération » (Paris, Quadrige, 2008, p. 510 et suivantes).

²⁷ *Ibid.*, p. 512.

²⁸ *Ibid.*, p. 514.

²⁹ Sur ce point voir notamment Beaud, O., *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007.

³⁰ « Il est inadmissible que l'existence globale de la fédération supprime l'existence particulière des Etats ou que cette existence des Etats membres supprime celle de la fédération » (*ibid.*, p. 518).

³¹ *Op. cit.*, p. 520.

³² *Ibid.*, p. 517. Voici les trois antinomies citées par Schmitt : « a) Première antinomie : la fédération vise à l'autoconservation, c'est-à-dire à la conservation de l'autonomie politique de chaque membre. D'un autre côté, l'appartenance à une fédération implique automatiquement une diminution de cette autonomie, puisqu'elle aboutit à renoncer au *jus belli*, le moyen principal de l'autoconservation, à renoncer à l'autodéfense [...]. b) Deuxième antinomie : le membre de la fédération cherche à maintenir son indépendance politique et à garantir son autodétermination en adhérant à la fédération. D'un autre côté, dans l'intérêt de la sécurité de la fédération, une fédération ne peut se désintéresser des affaires intérieures de ses membres. Toute fédération conduit à des *interventions*. Toute véritable exécution fédérative constitue une ingérence de ce genre qui supprime l'autodétermination entièrement indépendante de l'Etat touché par ces sanctions, et

On l'aura compris : la question clé, que Schmitt ne cache pas, est celle de la souveraineté, ou plutôt du choc de souverainetés lorsqu'un « conflit existentiel »³³ vient à éclater. Le juriste allemand souligne par là un élément qui est fondamental dans sa réponse aux « antinomies » ou « contradictions » qui, comme nous venons de le voir, frappent tout pacte fédératif : ce n'est pas le conflit juridique entre différents niveaux ou échelons territoriaux qui pose problème (ce conflit a une solution prévue par les normes constitutionnelles relatives à la compétence du fédéral et du fédéré et par le règlement judiciaire d'un éventuel différend)³⁴, mais le conflit politique (existentiel). Ce conflit « ne peut pas être résolu selon une procédure juridictionnelle »³⁵. Et de rappeler pour illustrer son propos l'épisode de la Guerre de Sécession aux Etats-Unis, dont il a été question dans la section précédente. En effet, de nombreux conflits entre le fédéral et le fédéré avaient pu être résolus aux Etats-Unis par le droit jusqu'en 1861. Mais la question de l'esclavage n'était pas visiblement (pour les Etats concernés) une question comme les autres. Il s'agissait bien d'une question « existentielle » qui déclenchera un conflit cette fois-ci politique. La conclusion de Schmitt est simple : ce genre de conflits, inévitables dès lors que le fédéral et le fédéré se perçoivent l'un et l'autre comme étant le détenteur de la souveraineté pour ce qui les concerne directement, ne peuvent pas être vidés par une cour de justice. Aussi conclut-il que la question de la souveraineté doit rester « toujours pendante entre la fédération et les Etats membres tant que la fédération en tant que telle coexiste avec les Etats membres en tant que tels »³⁶. Et c'est justement parce que la question de la souveraineté se présente comme une épée de Damoclès au-dessus de la tête de la fédération et des Etats membres qu'il importe, à son avis, de trouver une solution durable à l'antinomie de la coexistence dans un même système juridique de plusieurs acteurs qui se réservent le dernier mot pour tout ce qui touche à leur propre existence en tant que sujets politiques distincts. Cette solution, nous dit Schmitt, s'appelle « homogénéité » :

Là où l'homogénéité existe, une fédération est juridiquement et *politiquement* possible, et l'homogénéité substantielle est la condition préalable primordiale de chaque article de la constitution. Là où elle

élimine son caractère clos et impénétrable de l'extérieur, son « imperméabilité ». [...] c) Troisième antinomie (la plus générale) : toute fédération détient en tant que telle (qu'il s'agisse d'une confédération ou d'un Etat fédéral) une volonté globale et une existence politique. Elle se distingue par là d'une alliance. Par conséquent, une fédération juxtapose deux genres d'existence politique : l'existence globale de la fédération et l'existence particulière de l'Etat membre. [...] En soi, cette situation flottante devrait engendrer de nombreux conflits qu'il faut trancher » (*ibid.*, 517-518).

³³ *Ibid.*, p. 518.

³⁴ « Dès que le cas est régi par une norme valide et *reconnue*, il n'y a pas justement de vrai conflit » (nous soulignons en italiques le mot important de la proposition : il faut que la norme soit reconnue par les deux parties au conflit, le fédéral et le fédéré ; *ibid.*, p. 518).

³⁵ *Id.*

³⁶ *Ibid.*, p. 519

fait défaut, des accords pour créer une « fédération » sont une opération de faux-semblant qui ne peut qu'induire en erreur³⁷.

Notons qu'il y a là chez Schmitt un changement assez évident dans son approche du phénomène fédératif. Le juriste allemand quitte ici le mode « descriptif » (la description de ce qui est : des Etats, qui manquent le plus souvent d'homogénéité entre eux, décident de s'unir pour les raisons et aux fins évoquées) et adopte, en réponse aux problèmes soulevés par le mode descriptif, un mode « normatif » (ce qui doit être : l'homogénéité) et « pratique » (comment faire pour avoir une homogénéité qui peut le plus souvent manquer à une fédération créée par des Etats souverains ?). Il importe de souligner ce changement d'approche car, à vrai dire, au moment où Schmitt commence à chercher des solutions (pratiques) aux antinomies découvertes, l'introduction de la notion d'homogénéité n'a pas de sens si l'on reste sur le mode descriptif initial : elle n'existe pas. C'est parce que le phénomène fédératif est comme sa description le dévoile (cohabitation de plusieurs sujets qui se perçoivent comme titulaires de la souveraineté, et donc la possibilité du conflit existentiel) qu'il convient de penser aux éventuelles corrections ou solutions. Mais le mode descriptif n'en propose pas.

C'est dans ce cadre analytique que Schmitt a recours à la notion d' « homogénéité » et de « démocratie » pour la résolution des antinomies précitées :

La résolution des antinomies de la fédération tient à ce que toute fédération repose sur une condition préalable capitale, l'homogénéité de tous les membres de la fédération, c'est-à-dire sur une similitude substantielle qui fonde un accord concret, découlant de leur être, entre les désirs des Etats membres, et garantit qu'il ne se produit pas de cas de conflit extrême au sein de la fédération. Dans ce domaine, comme dans celui de l'homogénéité démocratique, cette homogénéité peut englober divers aspects de l'existence humaine³⁸.

L'homogénéité serait une solution à la première antinomie car une éventuelle guerre entre le fédéré et le fédéral est très peu probable lorsque le fédéré et le fédéral ont une même identité substantielle, tant et si bien que la notion d' « étranger » n'a plus de sens entre eux :

La résolution de la première antinomie tient à ce qu'au sein d'une communauté homogène d'Etats un Etat peut renoncer au *jus belli* et à toute autodéfense sans pour autant nier ou diminuer sa volonté d'autoconservation. En effet, une guerre tire son sens du fait qu'elle est menée contre un *ennemi* réel en vue de l'autoconservation. La

³⁷ *Ibid.*, p. 525. Nous soulignons encore en italiques le mot qui nous semble important : la fédération est possible au point de vue juridique sans, par exemple, l'existence politique de la fédération (cette absence rendant impossible le conflit existentiel avec les Etats membres). Une telle fédération n'aurait pas besoin d'homogénéité selon Schmitt. Il en va autrement pour une fédération qui aspire à avoir une existence politique.

³⁸ *Ibid.*, p. 522.

notion d'ennemi veut qu'il soit par essence quelque chose d'autre et d'étranger, le degré extrême d'altérité, qui en cas de conflit conduit à la négation du genre d'existence politique propre de l'Etat. Une renonciation permanente et définitive à la guerre n'est donc possible et sensée que face aux Etats pour lesquels l'éventualité d'une hostilité est durablement et définitivement exclue. Mais cela ne dépend pas uniquement de la bonne volonté des gens. La meilleure volonté du monde reste impuissante face à la réalité concrète de l'hétérogénéité des peuples et des conflits d'intérêts et de convictions dont les spécificités, découlant de leur être, trouvent leur forme politique dans l'Etat. Ce n'est que lorsqu'il existe une similitude substantielle, une parenté dans l'être, comme cela peut être le cas par exemple pour des Etats ayant une population de nationalité homogène et de sentiments homogènes, qu'il est raisonnablement possible de considérer comme durablement exclue même l'éventualité d'une hostilité³⁹.

La seconde antinomie reprend la même logique : l'autodétermination des Etats membres (qui subissent l'interventionnisme du fédéral) ne peut être perçue comme étant sérieusement menacée que lorsque le fédéral est assimilé à une puissance étrangère, non lorsque l'Etat membre perçoit les interventions fédérales comme étant légitimées par cette « parenté dans l'être » : « Les interventions de la fédération dans les affaires de ses membres ne sont donc pas des ingérences extérieures, et sont *politiquement* et juridiquement possibles et *acceptables* parce que la fédération repose sur une homogénéité substantielle de ses membres »⁴⁰.

La troisième antinomie (le conflit existentiel – conflit politique), enfin, n'aurait pas lieu d'être dans une fédération homogène. « Du fait de cette homogénéité substantielle », le cas de conflit décisif « *entre la fédération et ses Etats membres* ne peut pas se présenter, si bien que ni la fédération face à l'Etat membre, ni l'Etat membre face à la fédération ne jouent le rôle du souverain »⁴¹.

L'analyse de Schmitt est juste. Un regard rapide sur les différentes expériences fédératives montre que l'homogénéité substantielle, que l'on pourrait appeler culturelle, diminue le risque de conflit au sein d'une fédération (l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Argentine, etc., en seraient de bons exemples) et, *a contrario*, qu'une hétérogénéité importante augmente considérablement le risque de conflit (le Canada, la Belgique ou l'Espagne, etc.). Il suffirait également d'observer attentivement l'émergence des mouvements sécessionnistes pour comprendre que derrière tout projet de sécession il y a le plus souvent une forte composante existentielle ou culturelle. Autrement dit, sans cette

³⁹ *Ibid.*, p. 524.

⁴⁰ Id. Nous soulignons de nouveau en italiques les mots importants.

⁴¹ *Ibid.*, p. 525. Ce que Schmitt veut dire c'est que le langage politique est abandonné au profit du langage juridique, qui sert dès lors à trancher les différends entre le fédéral et le fédéré. Mais la souveraineté (au sens fort : politique) ne disparaît pas : elle reste dès lors acquise à la fédération. On verra plus loin que Schmitt reconnaît volontiers cette conséquence.

perception qu'ont d'eux-mêmes certains individus, perception qui les conduit à se voir comme un peuple différencié, les mouvements indépendantistes ne chercheraient probablement pas l'indépendance et adopteraient sans doute des stratégies « régionalistes », visant une autonomie plus ou moins grande, mais sans déclencher un conflit politique existentiel avec l'Etat dont ils font partie.

Reste que si l'analyse de Schmitt est juste sur ce point, elle n'explique pas en revanche le passage d'une situation d'hétérogénéité grande (c'était le cas envisagé : la fédération comme union de peuples) à une situation d'homogénéité substantielle. En réalité, ce n'est pas une résolution de l'antinomie que Schmitt nous propose, mais sa négation : pour éviter le conflit existentiel, il faudrait que la fédération soit une union de peuples homogènes au point de vue national, culturel, etc. Or, le plus logique est que la fédération ait du sens notamment entre des peuples justement distincts au point de vue national, culturel, etc. Autrement dit, un peuple homogène (ou des peuples ayant une homogénéité substantielle) n'aura probablement aucun intérêt à choisir la forme fédérative et sera davantage enclin à adopter la forme classique d'Etat (centralisé ou décentralisé). Le raisonnement de Schmitt semble ainsi bien adapté à un projet politique national, reproduisant la logique du fédéralisme territorial (l'Allemagne, les Etats-Unis), mais beaucoup moins à des contextes caractérisés par une hétérogénéité culturelle importante ou profonde (la Suisse, la Belgique), comme c'est le cas de l'UE.

Puisque Schmitt ne donne pas de vraie solution au problème, la question à poser serait donc la suivante : comment passe-t-on d'une hétérogénéité problématique initiale à une homogénéité capable de laisser derrière elle les antinomies d'une union d'Etats ou de peuples ? C'est ici qu'intervient la notion de « démocratie » comme facteur producteur d'une homogénéité à partir d'une situation initiale d'hétérogénéité. Schmitt propose une analyse lucide des expériences fédératives qu'il commente⁴², en soulignant l'importance de la démocratie pour le projet d'autonomisation du fédéral par rapport au fédéré. La réflexion du juriste allemand ne fait d'ailleurs que rejoindre celle du fédéralisme aux Etats-Unis, où, comme il a été dit dans la section précédente, l'interventionnisme fédéral a trouvé une voie privilégiée dans l'extension des droits politiques et sociaux des individus, dans sa communication directe avec les citoyens des Etats⁴³. Schmitt ne fait que le constater :

Si une fédération d'Etats démocratiques vient à se constituer, la conséquence inéluctable est que l'homogénéité démocratique se confond avec l'homogénéité de la fédération. L'évolution naturelle de la démocratie a donc pour propriété de faire franchir les frontières politiques des Etats membres à l'unité homogène du peuple, et d'éliminer l'état instable de coexistence d'une fédération

⁴² On pourrait lui reprocher d'ignorer consciemment le cas suisse sur certains aspects qui pourraient, c'est vrai, invalider ou du moins nuancer certaines de ses analyses dans l'étude citée (la question de l'homogénéité substantielle nécessaire, par exemple). Mais convenons tout de même du caractère tout à fait exceptionnel de l'expérience suisse, qui permet à notre sens de nuancer la force du reproche.

⁴³ *Op. cit.*, p. 537.

et d'Etat membres politiquement autonomes pour créer une unité complète⁴⁴.

Si l'autre proposition (l'homogénéité) de résolution des antinomies fédératives était inadaptée au problème à traiter, nous avons bien là, avec la démocratie, une solution adaptée au problème et, qui plus est, d'une efficacité prouvée. En effet, si les processus de *nation-building* mis en place dans les expériences fédératives connues ont fait leur part du travail dans la dimension politico-culturelle (la création d'une nation pour tous, homogénéisation culturelle, linguistique, etc.) tout au long des XIX^e et XX^e siècles, ces projets fédéralistes n'auraient probablement pas abouti (ou pas aussi facilement) sans une dimension sociale et économique, autrement dit, sans s'engager dans la voie de la démocratie et la conquête des droits politiques et sociaux pour tous.

Or, si cette résolution des antinomies fédératives apporte bel et bien une réponse efficace aux conflits intra-fédératifs potentiels, elle entraîne également des conséquences négatives quand on se place dans une perspective qui vise l'intégration politique dans un contexte fédératif fortement hétérogène. En effet, comme le note Schmitt, la démocratie met la fédération sur la voie de l'unité et de l'homogénéité, mais, ce faisant, elle fait évoluer la fédération d'une manière bien précise : « la combinaison de la démocratie et de l'organisation en Etat fédéral aboutit à un type d'organisation de l'Etat unique en son genre, à part : *l'Etat fédéral sans fondement fédératif* »⁴⁵. L'évolution de la fédération dans le sens de la centralisation, au fur et à mesure que le fédéral étend son domaine de compétence, aboutit ainsi à la négation progressive de l'existence des peuples fondateurs au profit du seul peuple fédéral (« Dans l'Etat fédéral sans fondement fédératif, il n'y a qu'un seul peuple »⁴⁶). Et en conséquence, « le caractère d'Etat des anciens Etats membres est donc supprimé »⁴⁷, au profit du seul Etat dans la fédération : l'Etat fédéral.

Dans quelle mesure la réflexion de Schmitt est-elle opératoire ou peut-elle nous intéresser dans l'UE actuelle ? Elle l'est (opératoire et intéressante) si l'on observe simplement les grands pas qui ont été faits par l'intermédiaire de l'intégration juridique, qui est une intégration par le droit (et par les droits), par une extension et une expansion de la démocratie. En ce sens, la résolution schmittienne des antinomies fédératives est opératoire et intéressante, principalement parce qu'elle est déjà à l'œuvre et fait son chemin en se réclamant de la démocratie. Mais il suffirait de penser également au reproche récurrent fait par les élites fédéralistes au modèle actuel, lorsqu'elles évoquent un « déficit démocratique » de l'UE. On pourrait également penser aux tentatives de construction d'une Constitution pour l'Europe la décennie passée, ou encore aux appels à un « peuple » européen ou à un « pouvoir constituant » européen (auteur de la Constitution), pour voir que la voie démocratique n'est pas seulement à l'œuvre, d'une certaine manière « en mode furtif » (on ne la voit pas, mais elle travaille). Elle est aussi revendiquée de plus en plus souvent, et par un nombre croissant de politiques et d'intellectuels dans les débats publics, autrement dit, dans le domaine discursif. C'est la

⁴⁴ Id.

⁴⁵ Id.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 538.

⁴⁷ Id.

dimension persuasive (le récit) qui accompagne et prépare l'action politique. L'action est en marche, mais il faut la faire accepter et préparer, par anticipation, les prochains pas. C'est dans cette dimension discursive ou argumentative que les plaidoyers pour une démocratie à l'échelle de l'UE prennent place (et sens) indiscutablement et rejoignent l'argument de Schmitt : s'il n'y a pas d'homogénéité, il faut la créer, la rendre de plus en plus évidente pour de plus en plus de citoyens dans les Etats membres de l'UE. La démocratie par en haut est l'un des meilleurs outils à cette fin.

Mais les leçons de Schmitt doivent attirer également notre attention dans la direction opposée. Elles nous montrent l'obstacle majeur que l'UE aura à franchir pour faire évoluer son projet d'intégration politique : une hétérogénéité nationale et culturelle inédite dans les démocraties libérales avancées. Et c'est un obstacle dans la mesure où les Etats membres savent que la démocratisation de l'UE entraînera leur suppression en tant qu'Etats souverains. Ce discours est d'ailleurs bien connu et présent dans les débats depuis quelques années, alors que, à vrai dire, la souveraineté (ou autodétermination : politique) des Etats membres n'a pas encore été atteinte, comme en témoignent l'article 50 des traités (droit de retrait : sécession) et le très récent *Brexit*. On imagine sans peine les résistances étatiques et nationales si le projet d'intégration politique force la marche dans le court terme...

Il convient d'ajouter à ce qui précède, en insistant toujours sur les avertissements ou leçons à tirer des expériences fédératives, la constatation de plus en plus partagée dans un certain nombre d'Etat membres que la démocratie telle qu'elle était comprise et pratiquée dans les démocraties nationales jusqu'à il y a peu est entrée dans une phase de décomposition ou dégradation considérable. C'est l'une des conséquences d'une intégration politique poussée : à forcer de chercher la démocratie par en haut, on la vide peu à peu de son sens et de sa substance par en bas. Ainsi va ce dilemme (démocratie par en haut ou par en bas ?), qu'on peut explorer dans les pages suivantes en compagnie de Proudhon.

3. Proudhon : fédéralisme et démocratie par en bas

Pour une école de pensée ou tradition qui remonte à Althusius⁴⁸, le fédéralisme ne cherche pas l'homogénéité « substantielle » au niveau fédéral, bien au contraire. La démocratie n'implique pas non plus une centralisation progressive du pouvoir et des ressources, mais le maintien de la démocratie au plus près des citoyens. Il s'agit d'une école de pensée fédérale *pactiste*, au sens bien sûr où la fédération, en tant qu'union d'Etats, est le produit d'un pacte ou accord politique entre des Etats souverains, pacte matérialisé dans une Constitution (ou acte similaire). Mais dans cette tradition, le pacte fédératif déborde, pour ainsi dire, l'acte fondateur de la fédération. En effet, comme on l'a vu dans les deux sections précédentes, le fait qu'une fédération soit une union d'Etats n'a pas empêché la perte progressive, puis la disparition de la souveraineté des Etats membres. Dans les expériences fédératives connues, tout se passe le plus souvent comme si la souveraineté des Etats n'était reconnue que lors du moment de création de la

⁴⁸ On pourrait dire qu'il s'agit d'une école « pluraliste », par opposition à l'école « moniste ». Cf. Karmis, D., Norman, W., *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

fédération, devenant par la suite un fait et un problème gênants que le système fédératif se doit de corriger. Les Etats fédérés seraient souverains avant la fédération, pendant sa création, mais plus du tout après. C'est contre cette école de pensée, et contre cette conception et évolution stato-nationale du fédéralisme, que s'élève cette tradition pluraliste ou *pactiste* : si le pacte fédératif a sa source (en termes de validité – juridique - et de légitimation – politique -) dans la volonté souveraine des peuples des Etats, cette souveraineté doit rester acquise aux Etats aussi longtemps qu'ils le voudront, faute de quoi l'on se trouverait devant une dérogation au pacte. C'est à cette école de pensée qu'appartient Proudhon⁴⁹.

Chez Proudhon, nous pouvons retenir deux idées qui visent à ancrer la démocratie au plus près des citoyens, en écartant donc l'idée que la fédération puisse devenir elle-même une démocratie telle que les citoyens se la représentent majoritairement dans nos sociétés. Tout d'abord, nous avons la défense proudhonnienne de la primauté du social, dans lequel il voit la base à la fois de toute analyse rigoureuse et de toute politique soucieuse des besoins et problèmes réels des citoyens. Ensuite, l'opposition sans concession au centralisme et au nationalisme des grands Etats se traduit chez Proudhon

⁴⁹ Il convient de noter qu'il existe dans les études proudhoniennes des interprétations très différentes du fédéralisme de Proudhon. Le plus souvent, les auteurs qui s'intéressent (ou se sont intéressés) au fédéralisme proudhonnien n'ont pas (ou n'avaient pas) pas une bonne connaissance de la littérature académique spécialisée dans le fédéralisme ni de l'état des recherches en la matière. Pour une bonne compréhension du fédéralisme proudhonnien, nous renvoyons aux rares travaux produits par des chercheurs spécialistes du fédéralisme qui se sont aussi intéressés à Proudhon. C'est par exemple le cas Dimitrios Karmis : « Pourquoi lire Proudhon aujourd'hui ? Le fédéralisme et le défi de la solidarité dans les sociétés divisées », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 1, 2002, p. 43-65 URI: <http://id.erudit.org/iderudit/040300ar> ; « The Principle of Federation. Pierre-Joseph Proudhon », in Karmis, D., Norman, W. (ed.), *Theories of Federalism...*, *op. cit.*, p. 173-188 ; « 'Togetherness' in multinational federal democracies : Tocqueville, Proudhon and the theoretical gap in the modern federal tradition », in Burgess, M., Gagnon, A.-G. (dir.) *Federal Democracies*, London-New York, Routledge, 2010, p. 46-63. Nous nous permettons également de renvoyer à nos travaux sur le fédéralisme proudhonnien : Cagiao y Conde, J., « Pour une approche sociologique du fédéralisme », *Revue d'études proudhoniennes*, 1, 2015, p. 114-129. <http://proudhon.gandi-site.net/#/numero-12015/1004573979> ; « Le loup et la meute. Notes sur les rapports ambigus de Proudhon avec le fédéralisme avant ses écrits fédéralistes », *Revue d'études proudhoniennes*, 1, 2015, p. 158-162. <http://proudhon.gandi-site.net/#/numero-12015/1004573979> ; « Historia, progreso y modernidad en la teoría del federalismo de P.-J. Proudhon », *Revue d'études proudhoniennes*, 1, 2015, p. 72-83. <http://proudhon.gandi-site.net/#/numero-12015/1004573979> ; « Le débat anarchie-fédéralisme dans les études proudhoniennes », in Jourdain, E. (dir.), *Proudhon et l'anarchie*, Paris, Société P.-J. Proudhon, 2012, p. 101-118 ; « Proudhon : Anarchisme ou Fédéralisme ? », *Les cahiers de psychologie politique* [En ligne], numéro 19, Août 2011. URL : <http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=1871> ; « Démocratie et théorie du droit fédératif chez Proudhon et Kelsen », in Chambost, A.-S. (dir.), *Proudhon : droit ou morale ?*, Paris, Société P.-J. Proudhon, 2011, p. 82-113 ; « Fédéralisme », in Gaillard, Ch., Navet, G. (dir.), *Dictionnaire Proudhon*, Bruxelles, Aden, 2011, p. 278-292 ; *Escritos federalistas. P. J. Proudhon*, introduction (« La fragmentación del soberano. El federalismo de P.-J. Proudhon », p. 5-82), traduction et notes de *La Fédération et l'Unité en Italie et Du principe fédératif*, Madrid, Akal, 2011.

par la défense d'un pluralisme existentiel ou sociologique (les petites nationalités). Voyons chacune de ces deux idées rapidement.

La primauté du social est une idée qu'on trouve sous la plume de Proudhon dès ses premiers écrits. Elle trouve une articulation politique concrète (le fédéralisme) vers la fin de sa vie. Ses articulations dans la pensée proudhoniennne sont nombreuses, mais nous pouvons en retenir ici deux qui permettent de comprendre les raisons de la préférence proudhoniennne pour une démocratie de proximité, autrement dit, une autorité ou un pouvoir proche des citoyens. Notons que, d'une part, la pensée de Proudhon est une pensée de la liberté et de la dignité individuelles. Proudhon fait très tôt le constat qu'une autonomie suffisante est nécessaire pour mener à bien une vie digne et qu'elle constitue une aspiration pour tous. Ce constat fait, il se pose ensuite la question des moyens pour parvenir à construire une société adaptée à ce besoin primaire de liberté et de dignité. Il écarte le centralisme. En effet, ce besoin humain de liberté et de dignité ne trouve pas une expression unique en société. Au contraire, l'examen de la réalité sociale montre que les voies pour parvenir à une égale dignité dans la liberté sont nombreuses et trouvent des expressions plurielles. C'est d'ailleurs le propre de l'autonomie et de la liberté des humains de vouloir des choses différentes et de chercher à se distinguer. Si l'on devait tous avoir les mêmes envies, les mêmes idées, les mêmes projets de vie, le plus simple et juste serait probablement d'organiser la société de telle sorte qu'une seule personne ou autorité politique, représentative de ce vouloir et de cet être commun, gouverne la société. Or nos sociétés ne sont pas ainsi faites. Aussi, si le politique doit se construire sur le social (et non pas lui tourner le dos, comme le font, explique Proudhon, les « séries artificielles »), il convient de placer le plus grand pouvoir auprès des citoyens afin qu'ils puissent à la fois en user (l'autonomie, étymologiquement, signifie « se donner ou être l'auteur de ses propres normes ») et le contrôler. C'est l'essence même de la démocratie : ne pas être gouverné par les autres (autonomie)⁵⁰ et, à défaut de pouvoir mettre en place une démocratie pleinement directe, contrôler par des moyens efficaces ceux qui nous représentent dans les instances de gouvernement⁵¹.

Il suffit de rapprocher *Idée générale de la Révolution* (1851) et *Du principe fédératif* (1863) pour voir à l'œuvre cette idée clé de sa pensée politique et les moyens proposés pour l'atteindre. Dans *Idée générale de la Révolution*, l'un des livres les plus radicalement anarchistes, Proudhon insiste sur cette conception de la démocratie :

⁵⁰ « Au lieu d'absorber les Etats fédérés ou autorités provinciales et municipales dans une autorité centrale, réduire les attributions de celle-ci à un simple rôle d'initiative générale, de garantie mutuelle et de surveillance, dont les décret ne reçoivent leur exécution que sur le visa des gouvernements confédérés et par des agents à leurs ordres, comme, dans la monarchie constitutionnelle, tout ordre émanant du roi doit, pour recevoir son exécution, être revêtu du contre-seing d'un ministre » (Proudhon, P.-J., *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution*, Antony, Tops-Trinquier, 1997, p. 98).

⁵¹ « Organiser en chaque Etat fédéré le gouvernement d'après la loi de séparation des organes ; je veux dire : séparer dans le pouvoir tout ce qui peut être séparé, définit tout ce qui peut être défini, distribuer entre organes ou fonctionnaires différents tout ce qui aura été séparé et défini ; ne rien laisser à l'indivision ; entourer l'administration publique de toutes les conditions de publicité et de contrôle » (Id.).

A moins que la démocratie ne soit un leurre et la souveraineté du Peuple une dérision, il faut admettre que chaque citoyen dans le ressort de son industrie, chaque conseil municipal, départemental ou provincial, sur son territoire, est le représentant naturel et seul légitime du souverain ; qu'en conséquence chaque localité doit agir directement et par elle-même dans la gestion des intérêts qu'elle embrasse, et exercer à leur égard la plénitude de la souveraineté. Le Peuple n'est autre chose qu'une union organique de volontés individuellement libres et souveraines, qui peuvent et doivent se concerter, mais s'abdiquer jamais. C'est dans l'harmonie de leurs intérêts que cette union doit être cherchée, non dans une centralisation factice, qui, loin d'exprimer la volonté collective, n'exprime que l'aliénation des volontés particulières⁵².

C'est la même idée qu'on trouve quelques années plus tard, cette fois-ci sous une forme explicitement fédérative :

Ce qui fait l'essence et le caractère du contrat fédératif, et sur quoi j'appelle l'attention du lecteur, c'est que dans ce système les contractants, chefs de famille, communes, cantons, provinces ou Etats, non seulement s'obligent synallagmatiquement et commutativement les uns envers les autres, ils se réservent individuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorité, de propriété, qu'ils n'en abandonnent⁵³.

Notons que les mesures pensées pour assurer la liberté des contractants dans *Du principe fédératif* sont cohérentes avec cette idée d'une démocratie par en bas dans laquelle la fédération ne représenterait pas la fin de la souveraineté des unités fédérées. Il en va ainsi pour des compétences généralement dévolues à l'Etat fédéral dans les différentes expériences fédératives connues, compétences que Proudhon laisse de manière très significative entre les mains des unités fédérées (armée hors temps de guerre, interprétation de la constitution et, conséquemment, refus d'une juridiction fédérale de dernier ressort, acceptation d'un droit de retrait ou sécession pour le fédéré, etc.)⁵⁴. On voit donc que la démocratie au sens proudhonien représente une conception du pouvoir

⁵² Proudhon, P.-J., *Idee générale de la Révolution au XIXe siècle*, Antony, Tops-Trinquier, 2000, p. 292.

⁵³ Id., *Du principe...*, *op. cit.*, p. 87. Ou encore : « le contrat de fédération ayant pour objet, en termes généraux, de garantir aux confédérés leur souveraineté, leur territoire, la liberté de leurs citoyens ; de régler leurs différends, de pourvoir par des mesures générales, à tout ce qui intéresse la sécurité et la prospérité commune, ce contrat, dis-je, malgré la grandeur des intérêts engagés, est essentiellement restreint. L'Autorité chargée de son exécution ne peut jamais l'emporter sur ses constituantes, je veux dire que les attributions fédérales, ne peuvent jamais excéder en nombre et en réalité celles des autorités communales ou provinciales, de même que celles-ci ne peuvent jamais excéder les droits et prérogatives de l'homme et du citoyen » (Id.).

⁵⁴ Nous nous permettons de renvoyer à notre article « Fédéralisme », dans Gaillard, Ch., Navet, G. (dir.), *op. cit.*

(et non pas sa destruction) au service de la liberté et redessine le périmètre d'action de l'Etat en le ramenant à une échelle territoriale plus réduite et en en réduisant d'autant le pouvoir du gouvernement central (de l'Etat dans sa version classique).

La primauté du social est encore fondamentale dans un autre sens chez Proudhon. Il s'agit d'un point moins connu (ou qui, en tout cas, a intéressé beaucoup moins les commentateurs de l'œuvre proudhonienne) de sa pensée pluraliste. Le social n'est pas simplement à mettre en relation avec l'économique, avec ses échanges et sa propre problématique. On peut parfois avoir l'impression, en effet, que la primauté du social prend cette forme chez Proudhon et, surtout, dans les études proudhoniennes. Le caractère fondamental du social, au sens de « socio-économique », n'est pas du reste à discuter. Mais se pose tout de même la question de savoir si le fédéralisme politique peut prendre pour base simplement les échanges économiques et leur logique particulière (ou une logique subjectiviste, de type libéral « atomiste »). Et la réponse est clairement non. C'est ici que la pensée pluraliste proudhonienne qui, en intégrant la part indéniable de culture qu'il y a dans le social⁵⁵, permet une meilleure intelligence, tant politique que juridique, de sa doctrine fédérative et des solutions que Proudhon propose⁵⁶.

C'est le cas notamment des sujets contractants, appelées à devenir les unités fédérées dans la fédération. Pour des raisons qui sont probablement elles aussi culturelles (le nationalisme plus ou moins banal qui domine dans nos cultures démocratiques⁵⁷), on a le plus souvent fait une lecture du pacte fédératif proudhonien qui, si l'on regarde de près, tend à désactiver ses potentialités, en le rendant incohérent, voire utopiste. Il en va ainsi des lectures qui placent le citoyen comme base du contrat fédératif (alors que Proudhon est très explicite sur ce point), ou encore la commune⁵⁸. Ce sont des lectures où l'accent est mis essentiellement sur la dimension socio-économique de sa pensée. Or Proudhon ne pense pas le fédéralisme comme une idée dont le but serait d'unir une multiplicité de communes ou plusieurs millions de citoyens. Ces communes et ces citoyens ont déjà un cadre social le plus souvent bien différencié au point de vue culturel, et bien délimité territorialement. C'est ce que Proudhon appelle à de nombreuses reprises « groupes naturels d'association », qui correspondent aux « nationalités » ou « vraies nations », comme il lui arrive aussi de les appeler. Il est très clair sur ce point dans *Du principe fédératif*:

Les groupes qui composent la Confédération, ce qu'on nomme ailleurs l'Etat, sont eux-mêmes des Etats, se gouvernant, se jugeant et s'administrant en toute souveraineté selon leurs lois propres. [...] Dans la Confédération, les unités qui forment le corps politique ne sont pas des individus, citoyens ou sujets ; ce sont des groupes,

⁵⁵ Nous nous sommes intéressé à cette approche sociologique du fédéralisme dans « Pour une approche sociologique du fédéralisme », art. cit.

⁵⁶ Certaines de ces solutions ne peuvent être comprises, ou alors elles pourront sembler étranges (sa position sur la sécession, par exemple), si on ne tient pas compte de cette dimension de sa pensée.

⁵⁷ Billig, M., *Banal Nationalism*, Londres, Sage, 1995.

⁵⁸ Voir notre article « Proudhon : Anarchisme... », art. cit.

donnés *a priori* par la nature, et dont la grandeur moyenne ne dépasse celle d'une population rassemblée sur un territoire de quelques centaines de lieues carrées⁵⁹.

Si le propos est ici général et plutôt abstrait, Proudhon est plus précis quand il parle, par exemple, du fédéralisme pour l'Italie, dans la *Fédération et l'unité* :

Le premier effet de la centralisation, il ne s'agit pas d'autre chose, est de faire disparaître, dans les diverses localités d'un pays, toute espèce de caractère indigène [...]. Un Etat de 26 millions d'âmes, comme serait l'Italie, est un Etat dans lequel toutes les libertés provinciales et municipales sont confisquées au profit d'une puissance supérieure, qui est le gouvernement. Là, toute localité doit se taire, *l'esprit de clocher* faire silence : hors le jour des élections, dans lequel le citoyen manifeste sa souveraineté par un nom propre écrit sur un bulletin, la collectivité est absorbée dans le pouvoir central. [...] La fusion, en un mot, c'est-à-dire l'anéantissement des nationalités particulières, où vivent et se distinguent les citoyens, en une nationalité abstraite où l'on ne respire ni ne se connaît plus : voilà l'unité⁶⁰.

Proudhon a en effet une conception du politique qui n'écarte pas du tout la dimension culturelle (pluraliste et entendue au sens large : culture sociétale). Au contraire, il l'intègre pleinement à sa réflexion. Cela ne doit pas surprendre. Proudhon procédait déjà de la même manière dans d'autres domaines que le politique : d'abord l'examen de la société, puis une théorie capable d'intégrer sa complexité, de l'ordonner et de l'équilibrer. L'observation des sociétés de son temps montrait une diversité culturelle profonde⁶¹,

⁵⁹ *Op. cit.*, p. 273.

⁶⁰ Proudhon, P.-J., *La Fédération et l'unité en Italie*, in *Œuvres Complètes*, Paris, Marcel Rivière, 1959, p. 98-99. Ou pour la France : « Les nationalités actuellement existantes venant à s'écrouler par la déconfiture du système qui les a établies, laisseraient la place aux nationalités primitives dont l'absorption a servi à les former, et qui regarderaient comme un affranchissement ce que vous appelleriez, vous, dans votre système, une destruction. Je conviens que, si demain la France impériale se transformait en Confédération, les nouveaux États confédérés, au nombre de vingt ou trente, n'iraient pas d'emblée se donner chacun, pour le plaisir d'exercer leur autonomie, un nouveau Code civil, un Code de commerce, un Code pénal, un autre système de poids et mesures, etc. Dans les commencements, la fédération se réduirait à l'indépendance administrative ; pour le surplus, l'unité serait de fait maintenue. Mais bientôt les influences de race et de climat reprenant leur empire des différences se feraient peu à peu remarquer dans l'interprétation des lois, puis dans le texte ; des coutumes locales acquerraient autorité législative, tant et si bien que les États seraient conduits à ajouter à leurs prérogatives celle de la législature elle-même. Alors vous verriez les nationalités dont la fusion, plus ou moins arbitraire et violente, compose la France actuelle, reparaître dans leur pureté native et leur développement original, fort différentes de la figure de fantaisie que vous saluez aujourd'hui » (*Du principe...*, *op. cit.*, p. 243).

⁶¹ N'oublions pas que c'est le siècle du nationalisme et de la mise en place, timide et hésitante dans certains pays, d'un processus de construction nationale (*nation building*) qui aboutira plus tard, au XX^e siècle, aux Etats-nation consolidés qu'on connaît. Il convient de noter aussi que pour un

diversité que le politique ne devait pas ignorer, mais au contraire respecter. Là aussi nous avons la primauté du social : le pluralisme culturel immanent à nos sociétés, qui devait trouver une traduction rigoureuse dans le pacte fédératif⁶². Et le fait d'insister sur cette dimension existentielle, pour le dire avec Schmitt, peut sembler particulièrement juste et clairvoyant de la part de Proudhon. En effet, comme les différentes expériences fédératives et quasi-fédératives de notre modernité politique le montrent avec clarté, là où la différence culturelle entre les unités fédérées ou les régions est faible ou tend à s'effacer au profit de l'identité nationale majoritaire dans la fédération, le centre empiète d'autant plus allègrement et avec une plus grande intensité sur les compétences du fédéré que celui-ci (Schmitt aussi voyait juste), ne percevant pas la fédération comme un acteur étranger, a tendance à se laisser faire et donc à accepter de devenir de moins en moins autonome. En revanche, cette même expérience fédérative nous montre que ce sont les unités fédérées culturellement différenciées (le Québec, la Flandre ou la Catalogne seraient de bons exemples en comparaison des provinces anglophones au Canada, la Wallonie francophone en Belgique, ou l'Andalousie en Espagne) qui se plaignent et font le plus pour éviter (pas toujours avec succès) de perdre des parcelles de pouvoir au profit du gouvernement central, ou pour augmenter les compétences qu'elles ont déjà quand c'est possible. Le raisonnement de Proudhon rejoint ici clairement celui de Schmitt (à moins que ce ne soit à l'envers) : la fédération comme union d'Etats nécessite de vrais Etats (souverains) et, tout Etat impliquant un peuple différencié (plus ou moins), elle nécessite aussi de vrais peuples ou nations capables de tenir le gouvernement central (qui aura toujours envie de devenir fort) dans les marges étroites que le contrat fédératif lui réserve.

Français du XIX^e siècle, le pluralisme culturel propre à la France était beaucoup plus profond et perceptible qu'il ne l'est aujourd'hui.

⁶² Observons, par exemple, le commentaire suivant de Proudhon, illustratif de sa position sur le pluralisme culturel et son articulation dans la fédération : « L'article 109 de la Constitution fédérale suisse porte : « Les trois principales langues en Suisse, l'allemand, le français et l'italien, sont langues nationales de la Confédération ». Cet article dicté par la nécessité et le simple bon sens, est un des plus remarquables que j'aie rencontrés dans aucune constitution, il répond admirablement à la fantaisie nationaliste de l'époque. Les constituants de l'Helvétie ne pouvaient mieux témoigner qu'à leurs yeux la nationalité n'est pas chose purement physiologique et géographique ; c'est aussi, et bien plus encore, chose juridique et morale. On ne l'entend pas ainsi dans les Etats unitaires : là vous ne trouvez plus ni le même respect des idiomes, ni le même sentiment de la nationalité. Dans le royaume des Pays-Bas, fondé en 1814 et qui dura jusqu'en 1830, sous le roi Guillaume, d'ailleurs excellent prince, la langue française était à l'index ; dans l'intérêt de l'unité on lui refusait la nationalité. Depuis la révolution de 1830 et la séparation de la Belgique, sous le roi Léopold, c'est le tour du flamand (la même langue que le hollandais) d'être regardé comme étranger, voire même hostile, bien qu'il soit parlé par les deux tiers de la population belge. J'ai entendu d'honorables citoyens des Flandres se plaindre de manquer de notaires et de magistrats qui comprennent leur langue, et accuser très haut la malveillance du gouvernement. Une domestique flamande, envoyée à la poste pour retirer ou affranchir une lettre, ne trouver à qui parler. Apprenez le français, lui disait brusquement l'employé. MM. les gens de lettres parisiens observeront sans doute que l'extinction du flamand ne serait pas pour l'esprit humain une grande perte, il en est même qui poussent l'amour de l'unité jusqu'à rêver d'une langue universelle. En tout cas ce n'est pas de la liberté, ce n'est pas de la nationalité, ce n'est pas du droit » (*Du principe...*, *op. cit.*, p. 145).

Une « fédération nation » ne semble pas être ce à quoi pense Proudhon quand il écrit *Du principe fédératif*.

Cette conception proudhonnienne de la démocratie dans sa forme fédérative est celle qui, selon Proudhon, convient à un peuple qui aspire à la liberté et à la paix (« Un peuple confédéré est un peuple organisé pour la paix »)⁶³. Proudhon rejoint ainsi la position d'autres penseurs, comme Tocqueville ou Madison, pour lesquels l'idée fédérale était aussi l'instrument ou le moyen des fins précitées. Et c'est, en effet, dans cette lutte pour le sens du fédéralisme que va se jouer par la suite son évolution. Si chez Proudhon ou Madison nous trouvons une défense acharnée de la démocratie populaire et républicaine (autonomie, représentation et contrôle), nous trouverons chez d'autres fédéralistes, à l'instar d'Hamilton, une défense d'une démocratie élitiste et aristocratique. Chez les premiers, on perçoit clairement la volonté de rester fidèles au pacte fédératif comme union de peuples, alors que, dans l'autre camp fédéraliste, c'est la centralisation progressive, le nationalisme et l'expansionnisme (l'armée et les finances) qui seront privilégiés. D'une certaine manière, c'est l'opposition⁶⁴ entre la République (« composée »⁶⁴) de la paix et de la liberté, chez Madison ou Proudhon, et la République (« commerciale »⁶⁵) impériale des fédéralistes hamiltoniens⁶⁶.

Le fédéralisme proudhonnien interpelle le projet d'intégration fédérale et les fédéralistes européens au moins de deux manières. Tout d'abord, il attire l'attention sur un point fondamental pour lui : et si le projet d'intégration est déjà allé trop loin (la présence d'un juge européen de dernier ressort (par exemple) ? Ne faudrait-il pas, si l'on suit la conception proudhonnienne, songer à oublier l'intégration par en haut et à penser davantage la démocratie par en bas ? Au moment où l'on voit à quel point certaines décisions prises démocratiquement par différents peuples européens (on pense surtout à la Grèce) sont ignorées (ou la tentation est grande de les ignorer : *Brexit*), à quel point les élections nationales permettent de moins en moins de réformer et de proposer des changements réels (austérité imposée par en haut oblige), avec la conséquente perte de crédibilité des systèmes démocratique nationaux, on est en droit de s'interroger sur le chemin pris par la démocratie dans l'UE.

Proudhon disait que l'Europe ne pourrait être qu'une « Confédération de confédérations ». Cela mérite réflexion. Et cela mérite d'autant plus réflexion que si l'évolution de l'UE vers une intégration politique de plus en plus poussée a clairement déréglé la démocratie nationale, avec les résistances que l'on observe déjà face à cette perte d'autonomie et de contrôle sur les décisions prises, il ne faudrait pas oublier le volet « national » qui risque de barrer, avec toute son artillerie lourde, la route d'une fédéralisation de l'UE qui aurait la tentation de suivre le modèle connu et pratiqué très

⁶³ *Ibid.*, p. 276.

⁶⁴ *Le Fédéraliste*, *op. cit.*, n° 51.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ On voit bien l'opposition Madison-Hamilton (qu'on tend généralement à rapprocher plus qu'il ne le faudrait) dans l'étude de Ramón Máiz : « 'Dividing Sovereignty' : federalismo y republicanismo en la teoría política de James Madison », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 19, 2014 : <http://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/276485>

majoritairement jusque-là par les fédéralistes : un fédéralisme nationaliste et centralisateur. Si le fédéralisme tel qu'on le connaît et le pratique depuis l'essai pionnier des Etats-Unis revient à donner à un centre politique la puissance étatique et à supprimer les nations membres de la fédération (car elles gênent justement ce projet d'intégration), en tant que nations politiques, alors le projet d'intégration est condamné à trouver sur sa route des réactions démocratiques et nationalistes qui seront d'autant plus fortes que l'action vers cette union sans cesse plus étroite sera guidée par l'urgence. En tout cas, Proudhon invite plutôt à se recentrer sur la démocratie.

Conclusion

Dans cet article, nous avons souhaité analyser quelques-unes des leçons qui peuvent être tirées des expériences fédératives de notre modernité politique afin de mieux comprendre la problématique de l'intégration politique dans l'UE.

Dans la première section, nous avons expliqué que la voie de l'intégration par le droit s'est généralement révélée comme étant très efficace. Dans l'UE aussi. Depuis les années 1960, l'UE n'a cessé d'élargir le champ d'action du niveau communautaire (le fédéral dans l'UE). L'interventionnisme de l'UE n'avait pas produit, jusqu'à il y a peu, de réaction majeure de rejet. Le récent *Brexit*, tout comme l'euro-scepticisme ambiant, nous disent que cet interventionnisme est peut-être allé trop loin. Mais la méthode qu'on a appelé « madisonienne » dans cet article a été un réel succès, car si le *Brexit* peut être une mauvaise nouvelle pour les fédéralistes européens, ce même *Brexit* laisse tout de même un message d'espoir pour les tenants d'une intégration politique plus poussée. En effet, la vague d'incompréhension et la réaction quasi-unanime de rejet du *Brexit* dans certains Etats membres nous disent également que le récit d'une Europe unie à jamais, et chaque fois plus unie, a pénétré assez solidement dans l'esprit des citoyens des Etats membres, au point qu'on n'a même pas hésité à regretter, parfois à condamner, qu'une décision aussi importante que la sortie ou le maintien d'un Etat membre dans l'UE soit prise à travers un instrument d'indiscutable label démocratique, comme le sont les référendums populaires dans les démocraties libérales avancées⁶⁷. Cette attitude de l'opinion publique, si viscéralement opposée au *Brexit*, nous dit que le travail d'intégration par le droit (et par l'économie) porte ses fruits et laisse peu à peu apparaître, de manière épisodique, les

⁶⁷ Sur cette question, voir par exemple : Weare, A., « [Is there a future for referendums ?](#) », Democratic Audit UK, 26 juin 2016. Voici pêle-mêle quelques exemples d'articles parus dans la presse en France sur cette question : Quatremer, J., « [Brexit : Non, le référendum n'est le summum de la démocratie](#) », *Libération*, 8 juillet 2016 ; Croissandeau, M., « [Après le Brexit, en finir avec le référendum ?](#) », *L'Obs*, 29 juin 2016 ; Lévy, B.-H., « [Brexit : pourquoi référendum n'est pas démocratie ?](#) », *Le Point*, 15 juillet 2016 ; Masse-Stamberger, B., « [Brexit : pourquoi l'UE n'aime pas les référendums sur l'Europe](#) », *Le Figaro*, 23 juin 2016. Le fait aussi que l'euro-scepticisme soit associé le plus souvent dans les opinions publiques nationales à des positions extrémistes (l'extrême droite, le populisme, etc.) abonde dans le même sens : il n'y aurait plus d'option politique modérée et progressiste en dehors du cadre et du récit de l'UE.

prémices de ce que l'on pourrait appeler « une communauté imaginée » (Anderson) européenne⁶⁸.

Comme nous l'avons expliqué dans les sections deux et trois de cet article, le problème qu'aura à régler l'UE pour faire chemin sur la voie de l'intégration politique se trouve dans les Etats-nation. Le *Brexit* nous en fournit la meilleure illustration. Des sociétés qui se sont forgées une conception nationale (nationaliste) de la démocratie auront beaucoup de mal à abandonner ce qu'elles sont et à transiter vers une ère « post-nationale » (ère qui ne concernerait d'ailleurs que l'UE...). S'il s'agit, de plus, d'un projet qui pourrait adopter les formes et les ambitions (élitistes) des traditionnels projets nationalistes portées par les élites fédéralistes dans le plus clair des expériences fédératives de notre modernité politique, alors, les Etats membres pourraient, à l'instar du Royaume Uni, se laisser tenter par l'option du retrait.

Les leçons à tirer des expériences fédératives portent donc un message d'avertissement à l'endroit des fédéralistes européens. Si le fédéralisme européen doit se faire contre les sentiments nationaux et au prix de la souveraineté des peuples et des Etats membres, il rencontrera assurément sur sa route un nationalisme intransigeant. Ce sont aussi des leçons fondamentales en ce qu'elles interpellent sur le sens de l'association fédéralisme-démocratie dans les contextes traversés par une hétérogénéité culturelle très grande et profonde : est-il pertinent de promouvoir un projet d'intégration politique dans un tel contexte ? Peut-il seulement réussir ? En tout cas, ce que les expériences fédératives de notre modernité politique nous montrent, c'est qu'un projet aussi ambitieux et hétérogène, le plus ambitieux et hétérogène jamais vu dans l'histoire du fédéralisme, aura besoin de temps (beaucoup de temps) et, probablement, de concepts et outils fédératifs très différents de ceux qui ont été les plus connus et pratiqués dans les expériences fédératives. Ce fédéralisme national et même nationaliste ne peut être perçu, et à fort juste titre, que comme une menace pour les Etats membres.

Se pose finalement, et c'est assurément le point clé de la discussion, la question des fins associées à l'intégration politique. Autrement dit, l'intégration pour quoi faire ? L'UE a poursuivi avec succès les fins qui étaient les siennes initialement : la paix entre les peuples d'Europe et la prospérité. Nulle part dans les traités est posée la Démocratie comme aspiration de l'Union (pour l'Union). Bien sûr, les temps changent et les projets avec eux. Mais il s'agit là d'une des limites du fédéralisme juridique (l'intégration par le droit) : ce fédéralisme qui œuvre en mode « furtif » n'a pas la légitimité démocratique nécessaire pour changer en cours de route les priorités ou les finalités à poursuivre. C'est

⁶⁸ Nous avons suivi la campagne du *Brexit* dans la presse espagnole (madrilène), qui lui était unanimement hostile. Le fait qu'on ait pu suggérer çà et là que la volonté d'un peuple (le peuple britannique) ne devrait pas être suffisante pour que l'UE se voie amputée d'un de ses membres les plus importants rappelle la logique nationaliste à l'œuvre dans nombre d'Etats-nation, à laquelle renvoie l'expression de Benedict Anderson : la nation comme une croyance partagée et, dans certains contextes et dans les versions moins libérales du nationalisme, hors de portée de la volonté des peuples et des citoyens d'un Etat composé. Cf. Anderson, B., *L'imaginaire national : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme* [« Imagined Communities: Reflexion on origins and spread of nationalism »], Paris, La Découverte, 1996.

là une question qui doit être tranchée par les Etats membres. Ce sont eux, c'est-à-dire chacun pris séparément, qui doivent décider s'ils veulent se donner d'autres fins. En tout cas, la paix et la prospérité, comme fins *a minima* à poursuivre, ne légitiment pas (le « marché commun » non plus) les moyens nécessaires pour une intégration politique plus poussée (une armée européenne, par exemple). Ce serait différent si les Etats membres voulaient plus que la paix, la prospérité, un marché commun, etc. Ce serait encore différent, en effet, si l'UE veut devenir une puissance politique capable de concurrencer les Etats-Unis, la Russie ou la Chine. Là oui, il lui faudrait les moyens dont elle manque aujourd'hui. Mais c'est là, il convient de le souligner, un modèle politique qui, du coup, n'a plus rien à voir avec l'Europe des peuples et des Etats. S'organiser pour la paix et la liberté, comme le disait Proudhon, ou pour être fort et imposer ses vues aux autres nations⁶⁹, tel est le dilemme, comme Tocqueville sut le voir :

Nul ne saurait apprécier plus que moi les avantages du système fédératif. J'y vois l'une des plus puissantes combinaisons en faveur de la prospérité et de la liberté humaines. J'envie le sort des nations auxquelles il a été permis de l'adopter. Mais je me refuse pourtant à croire que des peuples confédérés puissent lutter longtemps, à égalité de force, contre une nation où la puissance gouvernementale serait centralisée. Le peuple qui, en présence des grandes monarchies militaires de l'Europe viendrait à fractionner sa souveraineté, me semblerait abdiquer, par ce seul fait, son pouvoir, et peut-être même son existence et son nom⁷⁰.

⁶⁹ Ou pour discipliner le Capital, tel qu'il est proposé par l'europhisme de gauche.

⁷⁰ Tocqueville, A. de, *De la Démocratie en Amérique*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 175-176.