



LE SYSTEME DE GOUVERNEMENT DE L'AVENIR: SERA-T-IL DU FEDERALISME?

Mémoire de géopolitique

du Commandant Randy NEWMAN

du Corps des Marines américains

dans le cadre de l'étude dirigée "Nations et Nationalisme"

Directeur : Monsieur Pierre SERVENT

Ancien journaliste au quotidien "le Monde"

Directeur de la communication de Vivendi Water

Avril 2001

FICHE DOCUMENTAIRE

1. Le système de gouvernement de l'avenir : Sera-t-il du fédéralisme?
2. Commandant NEWMAN (Corps des Marines américains), Les Etats-Unis
3. 6 avril 2001
4. Division C, groupe 1
5. Mémoire de géopolitique

Aujourd'hui, les États unitaires sont en crises, ils sont en train de devenir de plus en plus petits à cause de la décolonisation et de l'éclatement des États eux-mêmes ou la désintégration des organisations gouvernementales. En plus, les États unitaires se trouvent face à des menaces qui viennent de la mondialisation. Souvent les citoyens du monde recherchent leur identité personnelle en avançant l'identité culturelle de leur région, de leurs camarades et de leur nation. De cette quête apparaît la première menace qui est le nationalisme. Cette menace risque de faire éclater les États unitaires de l'intérieur, mais il existe aussi une menace importante à l'extérieur. La mondialisation a marginalisé le rôle que les États unitaires peuvent jouer économiquement et politiquement sur la scène internationale. Face à ces menaces majeures, les États déjà formés ou en train de se former, chercheront un système de gouvernement qui leur permettent de réaliser l'intégration avec leurs voisins pour répondre à la menace extérieure et de l'intégration des cultures pour répondre à la menace intérieure.

Il faut trouver un système de gouvernement capable de faire la coopération ; coopération entre les nations existantes sur le territoire national ainsi que la coopération entre les États voisins. Parmi les systèmes de gouvernement utilisés actuellement, le fédéralisme est souvent évoqué comme le modèle à suivre. On peut se demander si le fédéralisme est le gouvernement de l'avenir ? Sinon, quel système peut mieux répondre aux menaces existantes ? On doit trouver une réponse à ces menaces parce que sinon il est certain que les États unitaires n'existeront pas.

6. Mots-clés : Fédéralisme, Fédération, Confédération, Consociation, Souveraineté, Union européenne, nation, Etats sans nation, nationalisme.

Sommaire

Partie I :

Les Concepts de Base

L'état dans le monde aujourd'hui

L'état nation

Les rapports entre l'état et la nation

La souveraineté

Le conflit entre citoyenneté et nationalité

Partie II :

La Situation Actuelle

Les rapports entre la confédération et la fédération

Qu'est-ce que c'est qu'une consociation

Un exemple actuel: La coopération en Europe

Partie III :

Le Système de L'avenir

L'amalgame des systèmes existants

La formation d'un nouveau système

INTRODUCTION.....	1
PARTIE I : CONCEPTS DE BASE	2
1.1 Nations et nationalismes.....	2
1.2 L'État dans le monde aujourd'hui?	4
1.3 L'État nation	5
1.4 Les rapports entre l'État et la nation.....	6
1.5 La Souveraineté.....	7
1.6 Le conflit entre citoyenneté et nationalité.....	8
PARTIE 2 : LA SITUATION ACTUELLE.....	10
2.1 Les rapports entre la Confédération et la Fédération.....	11
2.1.1 Les liens entre fédération et confédération	11
2.1.2 Le contraste entre la confédération et la fédération.....	12
2.2 Qu'est-ce qu'une consociation?	13
2.3 Un exemple actuel : La coopération en Europe.....	15
2.3.1 La répartition des compétences.....	16
2.3.2 Droit communautaire ou droit fédéral ?.....	18
2.3.3 La prochaine étape – Le Traité de Nice	23
2.3.4 L'Union européenne ; entre une fédération et une confédération.....	23
PARTIE 3: LE SYSTEME DE L'AVENIR	24
3.1 L'amalgame des systèmes existants.....	25
3.2 La formation d'un nouveau système.....	28
CONCLUSION	30

INTRODUCTION

Les États unitaires sont en crises, ils sont en train de devenir de plus en plus petits à cause de la décolonisation et de l'éclatement des États eux-mêmes ou la désintégration des organisations gouvernementales. En plus de cet affaiblissement, les États unitaires se trouvent face à deux autres menaces qui viennent directement ou indirectement de la mondialisation. Au cours de la mondialisation, les peuples et les communautés deviennent de plus en plus similaires. Plus ils sont similaires, plus ils souffrent d'une perte d'identité personnelle et communautaire. En réponse, les citoyens du monde recherchent leur identité personnelle en avançant l'identité culturelle de leur région, de leurs camarades et de leur nation. De cette quête apparaît la première menace qui est le nationalisme. Cette menace risque de faire éclater les États unitaires de l'intérieur, mais il existe aussi une menace importante à l'extérieur. La mondialisation a marginalisé le rôle que les États unitaires peuvent jouer économiquement et politiquement sur la scène internationale. Face à ces menaces majeures, les États déjà formés ou en train de se former, chercheront un système de gouvernement qui leur permettent de réaliser l'intégration avec leurs voisins pour répondre à la menace extérieure et de l'intégration des cultures pour répondre à la menace intérieure. En cherchant le meilleur système de gouvernement pour l'avenir, le fédéralisme est souvent évoqué comme le modèle à suivre. On peut se demander si le fédéralisme est le gouvernement de l'avenir ? Sinon, quel système peut mieux répondre aux menaces existantes ? On doit trouver une réponse à ces menaces parce que sinon il est certain que les États unitaires n'existeront pas. Nous allons étudier cette problématique en développant trois volets. Premièrement nous allons approfondir notre connaissance des concepts en examinant les concepts de base qui sont indispensables pour comprendre la situation actuelle. Après avoir établi une base de connaissances, nous examinerons la situation actuelle en regardant la mise en œuvre du processus d'intégration en Europe. Enfin nous essaierons d'imaginer

une nouvelle solution à cette problématique permettant les États à faire face à ces menaces dans l'avenir.

PARTIE I : CONCEPTS DE BASE

1.1 Nations et nationalismes.

Une nation est un groupement d'individus qui peuvent être distingués des autres peuples en prenant en compte leur langue, leur religion, leur histoire, et peut-être quelques autres facteurs discriminants. Staline a dit que « La nation est une communauté stable historiquement constituée, née sur la base d'une communauté de langue, de territoire, de vie économique et de formation psychique qui se traduit en une communauté de culture.¹ » On peut trouver plusieurs définitions différentes qui évoquent chacun des facteurs par lesquels un groupement de peuple peut être différencié, mais pour simplifier le débat sur la définition précise d'une nation, nous accepterons qu'en général, une nation repose sur deux piliers; un pilier culturel et un pilier de volonté.

En ce qui concerne la partie culturelle, on peut dire qu'il existe un nombre considérable d'aspects culturels qui peuvent être utilisés pour définir une nation. La religion est souvent citée aujourd'hui quand les experts parlent de la formation des nations ou des conflits entre des nations. La nation israélienne et la nation palestinienne sont deux nations qui ont basé leur culture sur leur propre religion. Mais il est trop simple de dire que ces nations ne sont basées que sur la religion parce qu'il existe dans ces deux nations des peuples qui ne sont ni juives ni musulmans existant dans les deux nations. Un autre aspect culturel est souvent cité quand les experts parlent des nouvelles nations : l'histoire. S'il y a une longue histoire commune au sein d'une population, il est presque certain qu'il va exister aussi une culture commune, c'est à dire une religion, des traditions, etc. L'existence d'une histoire est une condition nécessaire pour former une nation. Mais il faut noter que souvent l'histoire doit être créée, manipulée ou au moins

¹ Dictionnaire de Géopolitique sous la direction de Yves Lacoste

mise en valeur par les élites d'un pays avant que les peuples n'acceptent une version de leur passé comme une vraie histoire nationale. Il y a quelques experts qui affirment qu'une nation doit se situer sur un territoire quasi national. Cependant, on peut trouver plusieurs nations qui ne disposent pas d'un territoire mais qui répondent bien aux autres critères de la nation. La possession d'un territoire n'est donc apparemment pas obligatoire pour former une nation. Enfin il faut considérer la langue comme un aspect culturel important dans la formation d'une nation. Si les gens parlent la même langue il est plus facile pour eux de trouver d'autres aspects culturels communs. Mais on peut également trouver quelques nations qui utilisent plusieurs langues sans problème, on peut donc considérer que la langue n'est pas un aspect indispensable à la formation d'un État. Les aspects culturels sont donc importants pour la formation d'une nation mais on peut dire qu'ils ne sont pas la seule base d'une nation. Mais notre deuxième pilier, la volonté, est le noyau autour duquel tournent les autres aspects culturels.

La volonté est indispensable à la formation des nations. Les individus doivent rechercher volontairement entre eux-mêmes les liens sur lesquels une nation pourra être fondée. D'où vient cette volonté? Elle arrive d'une impression que chacune des personnes peut trouver un avantage dans ses rapports avec les autres. Cet avantage peut revêtir plusieurs formes; économique, social, politique, etc. il est donc nécessaire de faire un effort pour expliquer aux peuples quels sont les principaux avantages. Souvent ce sont les élites ou les intellectuels d'un pays qui remplissent ce rôle. Ils forment l'esprit national en traduisant dans un langage simple les espoirs de leur nation. Ils comprennent mieux la politique de leur pays et les enjeux économiques, ils sont donc capables de synthétiser tous ces facteurs avec la culture nationale, pour exprimer une volonté nationale. Normalement, les élites ou intellectuels promeuvent une version de l'histoire de leur peuple pour renforcer les liens entre la population et la nation qu'ils sont en train de former. Si la population accepte leur concept d'une nation, on commence alors à voir la naissance d'un mouvement nationaliste : c'est le

nationalisme. On peut dire que les mouvements nationalistes sont formés par des élites de la nation dans l'intérêt d'améliorer la vie des peuples mais aussi peut-être dans l'intérêt de leurs propres vies. Les pères fondateurs des nations sont souvent les hommes d'affaires ou bien des professeurs qui peuvent profiter d'une augmentation de l'indépendance de leur nation. Si la nation se forme et décide de rester dans la structure étatique actuelle, ils peuvent trouver des postes politiques en représentant leur pays auprès de l'État ou bien si leur nation décide de poursuivre la voie vers l'indépendance, ils peuvent éventuellement se trouver eux-mêmes à la tête d'un nouvel État-nation. Ces avantages existent surtout pour les acteurs principaux dans un mouvement nationaliste mais aussi pour tous les autres citoyens qui assistent à la formation d'un nouveau système de représentation régional ou étatique.

Quelle que soit la définition de nation utilisée, il est certain que dans l'avenir, on verra des nations se former, parce que si on ne considère qu'un des aspects culturels, la langue, comme facteur discriminant, on arrive déjà au nombre de six mille groupes humains différents existant actuellement dans le monde. Parmi ces six mille groupements de peuples différents, au moins 90% demeurent des mouvements nationalistes potentiels². Souvent ces nations vont décider de poursuivre leur indépendance en établissant un État.

1.2 L'État dans le monde aujourd'hui?

Aujourd'hui on peut constater qu'il existe une crise de l'État unitaire. La décolonisation ainsi que l'éclatement des régimes marxistes ont produit une augmentation du nombre des États dans le monde. On comptait en 1945 une soixantaine d'États indépendants, ils sont trois fois plus nombreux aujourd'hui, on dénombre plus de cent quatre-vingt-dix États. Il reste encore une centaine de mouvements nationalistes partout dans le monde qui veulent établir leurs propres États comme la Corse, la Tchétchénie ou la Palestine. On peut estimer que le phénomène de l'explosion des États va continuer dans l'avenir. Il faut donc que

les systèmes de gouvernement de l'avenir prennent en compte ce phénomène. Mais avant d'essayer de savoir comment les systèmes de gouvernement peuvent le faire, nous devons tout d'abord essayer de comprendre pourquoi des pays veulent devenir un État souverain. Que cherchent-ils dans la définition d'un État qu'ils cherchent? Nous pouvons nous servir, comme point de départ de notre réflexion sur l'Etat, de la célèbre définition de Max Weber pour qui « l'État est le groupement, qui au sein de la société, déteint le monopole de la violence légitime. » Mais aujourd'hui l'État détient plusieurs autres type de pouvoir qui attirent les nouveaux États. Ce sont les pouvoirs qui sont arrivés avec la mondialisation. Actuellement, un État est un acteur international considéré par les autres États une entité à protéger et à soutenir aussi bien politiquement qu'économiquement. Des qu'un pays devient un État souverain, il peut sceller dans des accords avec d'autres États pour assurer sa protection et sa participation au marché commun mondial. Souvent ils doivent entrer dans ce type d'accords parce qu'ils sont trop petits pour le réaliser seul. On commence donc à voir pourquoi de nouveaux États ont besoin de systèmes de gouvernement coopératif. Pour profiter de cette envergure internationale, il faut qu'un nouvel État soit considéré par les autres États souverains comme un État de droit selon les lois internationales. Cela signifie que ce sont les citoyens qui ont décidés de créer un État et pas seulement quelques élites ou hommes politiques.

1.3 L'État nation

Un État-nation fusionne les caractéristiques sociologiques d'une nation avec les caractéristiques juridico-administrative d'un État. L'État sert de réceptacle à la souveraineté alors que le peuple est une collectivité sociologique formée d'une population ayant des caractéristiques propres (religion, culture, langue, histoire). La population d'un État-nation doit estimer, pour une grande part sinon pour l'essentiel, qu'elle fait partie d'une même nation et apporte son soutien à l'État qui la représente. Un État-nation retient un esprit du nationalisme parce qu'il exerce pleinement, sans contrôle ni limites, la souveraineté donc on

² E. GELLNER., Nations et nationalismes, Payot, Paris, 1983.

peut également utiliser le titre État souverain. En théorie, si l'on parle d'un État-nation, on parle d'une sorte de nationalisme dirigée par le gouvernement représentant la nation. L'existence de ce type de rapport entre l'État et la nation a encouragé Denis de Rougemont à dire que «L'État nation, né de la guerre et progressant par elle, comme elle par lui, conduit nécessairement à de nouveaux conflits qu'il prépare sous le nom de défense de la Paix.³» S'il existe à l'intérieur d'un État une partie des citoyens qui n'a pas le sentiment d'être incluse dans la nation représentée par l'État nation, on constate alors qu'il existe une nation sans État et aussi un État sans nation.

1.4 Les rapports entre l'État et la nation.

Un État sans nation est un État souverain qui a tous les attributs d'un État-nation avec en plus le fait qu'il existe plusieurs nations sur son territoire parmi lesquelles des nations qui se sentent oubliées par leur gouvernement. Cela veut dire qu'il y a une partie de la population qui croit faire partie de la nation représentée par leur État mais qu'il existe aussi une autre partie de la population qui estime faire partie d'une nation que l'État ne représente pas bien. Cette situation donne naissance aux « nations sans États » qui consistent en ces parties non-représentées de la population. Le manque de rapports entre l'État et son peuple peut également créer l'inverse ou des « États sans nations. » C'est à dire que l'instance juridique de l'État existe, mais que l'ensemble des citoyens ne lui apporte pas son soutien. Actuellement les experts utilisent exclusivement le terme d'État-nation en parlant des États souverains existants. Mais cette caractérisation est loin de la vérité. Ce sont souvent les États-nation créés par le processus de décolonisation qui deviennent les États sans nation. Leurs frontières sont « artificielles », ayant été tracées par les puissances coloniales qui n'ont pas tenu compte de la répartition des différents groupes ethniques, c'est à dire des nations. Il est facile de voir les conséquences de ce phénomène en regardant ce qui s'est passé en Ethiopie pendant la décolonisation. Une résolution a été adoptée par l'ONU, contraignant l'Erythrée à se fédérer avec l'Éthiopie malgré

³ Dictionnaire international du fédéralisme

le fait que cette même résolution reconnaît à la fois l'identité nationale du peuple érythréen et l'unité territoriale de l'Erythrée. Cette résolution a créé une nation sans État au sein de l'État Ethiope et a entraîné le déclenchement d'une guerre de sécession menée par les Erythréens.

L'immigration peut également créer des nations sans États en introduisant, par la voie de l'immigration légale ou illégale des nouveaux peuples sur le territoire d'un État souverain. Si les États souverains ne disposent pas d'un système de gouvernement capable d'accepter la présence de plusieurs nations de peuples sur leurs territoires, ils doivent contrôler leurs frontières plus étroitement afin de limiter l'introduction de ces nouvelles nations. Ce type de politique est souvent critiqué par la communauté internationale, et est insupportable au sein d'un système de coopération comme une fédération. Donc si on veut diriger un État-nation qui va durer, il faut trouver un système d'organisation multinational ou multiculturel.

1.5 La Souveraineté

Il y a deux aspects de la souveraineté ; un aspect intérieur et un aspect extérieur. Le premier trait des relations d'un pays souverain concerne, à l'intérieur de l'État, les lois adoptées et les relations entre les citoyens et leur gouvernement. Le deuxième concerne bien évidemment les relations entre un pays souverain et ses voisins ou la communauté internationale. Dans une confédération, les États perdent une partie de leur souveraineté extérieure en laissant, à la confédération la responsabilité de la diplomatie internationale. Mais chaque État membre peut conserver sa souveraineté intérieure en utilisant le droit de nullification. Ce droit permet à chaque État d'exercer sa souveraineté à l'intérieur du pays, en décidant de l'application ou non, d'une décision prise par la confédération. Ce fait permet aux États-nations d'entrer dans une confédération sans peur de perdre totalement le contrôle de leur pays. Ce n'est pas le cas dans une fédération. Les États-nations qui décident d'entrer dans une fédération doivent accepter le fait de perdre leur souveraineté même s'ils ont

conservé leur Constitution, leur appareil institutionnel et leurs droits propres. En formant une fédération, un nouvel État est créé, l'État fédéral, qui assume les pouvoirs établis par la Constitution. La souveraineté des États-membres va passer de la souveraineté nationale à la souveraineté fédérale.

1.6 Le conflit entre citoyenneté et nationalité

Aujourd'hui les termes « citoyenneté » et « nationalité » sont utilisés souvent comme synonymes malgré le fait que chacun implique ses propres caractéristiques. La citoyenneté se définit toujours par référence à une communauté politique. L'attribut essentiel de la citoyenneté est le droit de participer, directement ou indirectement, à l'exercice du pouvoir politique à travers le gouvernement actuel. Les citoyens d'un État-nation sont titulaires d'une parcelle de souveraineté nationale. Donc, en principe, ce sont les nationaux qui sont les seuls vrais citoyens, et seulement eux sont admis au bénéfice de l'exercice des droits politiques. Mais quand on considère les citoyens qui pensent que le gouvernement de leur État-nation ne représente pas leur groupement de citoyens similaires, voire leur nation dans le sens propre, on commence à voir la problématique de l'utilisation des deux termes comme synonymes. Certes, il y a toujours un lien juridique qui rattache un habitant d'un pays à un État particulier mais ce lien n'assure qu'une partie des choses qui créent un vrai citoyen. Concernant la citoyenneté, Rogers Brubaker a développé un ensemble de sept propositions particulières concernant l'appartenance créée par la citoyenneté, que nous pouvons utiliser afin d'examiner plus profondément les rapports entre la citoyenneté et la nationalité.

1. Un citoyen est avant tout un national. Ca veut dire qu'il n'est pas simplement un habitant mais quelqu'un qui est représenté par un État et qui peut participer au système de gouvernement étatique.
2. Cette appartenance à la nation et à l'État doit se recouvrir, ou en d'autres termes, l'État doit être fondé sur la nation qui doit s'exprimer en lui. En principe, ce type de rapport entre l'État et sa population est préférable mais de plus en plus difficile à atteindre dans les États qui ont un fort taux d'immigration.
3. Cette appartenance doit être unitaire. Il n'y a pas de place pour l'appartenance partielle ou conditionnelle. L'appartenance nationale et citoyenne doit être le pôle d'identification principale des individus et elle

est censée être la valeur cardinale par rapport à laquelle toutes les autres affiliations doivent s'ordonner.

4. Cette appartenance est sacralisée. Les citoyens doivent être prêts à faire des sacrifices personnels afin de faire avancer la communauté. Ces sacrifices peuvent inclure des actes sacrés pour la patrie, jusqu'à mourir pour elle.
5. Cette appartenance doit être unique. C'est à dire que chaque citoyen ne doit appartenir qu'à un seul État. Dans le cadre de notre système actuel des États-nations, le concept de loyauté exclusive des citoyens vis-à-vis de leur État uniquement est une dimension essentielle de la citoyenneté.
6. Cette appartenance doit être démocratique, impliquant une participation à l'exercice de la souveraineté.
7. Cette appartenance doit consacrer une communauté solidaire de bien-être, marquée par la soumission volontaire à des obligations sacrées et la jouissance de droits d'ordre économique et social.

En général on peut constater qu'il existe deux volets principaux de la citoyenneté : une partie juridique et une partie sociale. La partie juridique est établie par le gouvernement d'un État, avec la mise en œuvre d'une politique concernant l'immigration, et qui a le droit de revendiquer la citoyenneté. Normalement, la partie juridique indique aussi qui peut profiter des avantages, économiques et fonctionnels, de la citoyenneté. La partie sociale est liée à la capacité d'une communauté à établir un code de vie en commun permettant à ses citoyens d'accepter le même concept de citoyenneté malgré leurs différences. On trouve encore l'importance de la volonté des personnes à privilégier le succès de leur communauté avant leur succès personnel. Il est plus simple de diriger la partie juridique que la partie sociale parce que la partie juridique ne nécessite qu'une décision politique alors que la partie sociale nécessite la volonté de tous les citoyens. Les États souverains contemporains sont menacés d'éclatement s'ils ne dégagent pas un consensus sur un certain nombre de règles de vie communes, essentielles, marquées par la coexistence de populations aux styles de vie distincts. Car si une société n'est pas une sommation d'individus qui ont décidé volontairement de faire vivre une communauté, elle n'est pas non plus une communauté de communautés. L'urgence semble éviter à la fois les travers d'un

individualisme débridé et les inconvénients d'un multiculturalisme éclaté. Les nouveaux États-nations réaliseront qu'ils doivent se grouper avec les autres États voisins pour réussir dans le monde, sans perdre l'autonomie qu'ils ont récemment trouvée.

PARTIE 2 : LA SITUATION ACTUELLE.

L'État nation est aujourd'hui en crise. Il se trouve face à deux sortes de défi ; l'un de nature interne et l'autre de nature externe. Concernant le défi interne, on peut souvent constater que, un État nation est considéré comme étant trop grand pour permettre à toutes les nationalités habitant sur le territoire d'exprimer leur identité collective. A l'inverse, les États-nation doivent aussi faire face au défi externe où ils sont considérés comme trop petit pour jouer un rôle économique et politique sur la scène internationale. Denis de Rougemont avait prévu cet affaiblissement de l'État-nation en disant qu' : « il se montre à la fois trop grand et trop petit. Il est trop grand pour parvenir à animer l'ensemble de son territoire... par rapport aux tâches de dimension mondiale, l'État est trop petit⁴>>.

L'idée d'autodétermination implique que chaque peuple ait le droit de déterminer librement son statut politique. Mais l'application de cette idée très noble est difficile parce qu'on doit déterminer tout d'abord quels peuples sont assez formés pour pouvoir exiger ce droit avec succès. Ivor Jennings a bien expliqué cette difficulté en disant qu' « en apparence, le principe d'autodétermination semblait raisonnable : laissons le peuple décider. En fait, il était ridicule car le peuple ne peut décider avant que quelqu'un ne décide qui est le peuple.⁵ » D'après le principe d'autodétermination, si on accepte qu'il existe un peuple bien défini existant à l'intérieur d'un pays, voire une nation sans État, on doit accorder cette nation le droit de former un État indépendant. Mais nous avons déjà vu qu'il existe beaucoup de nations sans État. Comment alors, la communauté internationale peut-elle décider de qui peut exercer ce droit ? On va très vite arriver à l'éclatement des États existants si on décide d'appliquer ce droit de façon universelle en disant que chaque peuple, qui est assez différencié, linguistiquement,

⁴ A. Dieckhoff, La nation dans tous ses États, Flammarion, 2000.

⁵ Ivor Jennings: The Approach to Self-Government, Cambridge, Cambridge University Press, 1956

religieusement, ou autrement, pour être considéré comme une nation, peut former un État. L'éclatement des États va engendrer des conséquences non intentionnelles. Tout d'abord, les États déjà existant seront tenter de fermer leurs frontières ou de limiter l'immigration afin d'empêcher des nations sans État, cherchant un endroit où elles peuvent établir leur État, de s'installer sur leur territoire national. Deuxièmement, la généralisation de la politique d'autodétermination va certainement entraîner des conflits car il n'existe pas de territoires où les habitants sont assez homogènes pour former un État sans créer à nouveau des nations sans État. Face à une situation si difficile, on peut s'interroger sur l'avenir des États et les systèmes de gouvernement capables d'y répondre. Nous allons traiter cette question en regardant une des solutions possibles représentées par le processus d'intégration suivi par les États-nations européens.

2.1 Les rapports entre la Confédération et la Fédération.

Une confédération est une société d'États souverains qui limitent volontairement leur souveraineté dans certaines matières par des traités internationaux au bénéfice d'institutions communes. On peut donc bien appeler une confédération une « Société de sociétés » qui permet à quelques États souverains d'agir ensemble sans avoir peur de perdre entièrement leur souveraineté.

2.1.1 Les liens entre fédération et confédération

Lorsque des États souverains et voisins se rapprochent et décident de coopérer, leur association se limite, dans un premier temps, à gérer en commun un certain nombre de domaines touchant aux compétences externes. La diplomatie, les relations extérieures, la politique étrangère, forment ainsi les matières privilégiées qui justifient que se créent les confédérations d'États. Cette confédération est souvent fondée sur un traité international qui établit les institutions et procédures nécessaires pour faire fonctionner une simple réunion diplomatique de représentants des États confédérés. Les relations entre les États membres sont exclusivement basées sur le principe de l'unanimité. La confédération apparaît ainsi comme une structure élémentaire et instable qui va évoluer en fonction des relations entre les États membres. Soit la confédération

se dissout, n'ayant pas réussi à rassembler de manière durable les intérêts divergents des États qui la composent. Soit la pression vers davantage d'unité l'emporte et la confédération cèdera la place à un autre système d'organisation qui va approfondir les liens entre les membres : une fédération. Basée sur ce rapport entre les deux méthodes d'organisation, on peut constater que la confédération est une étape intermédiaire sur la voie vers une fédération.

2.1.2 Le contraste entre la confédération et la fédération

Les différences entre une confédération et une fédération se divisent en trois volets; les fondements juridiques, les structures institutionnelles, et les compétences.

En ce qui concerne les fondements juridiques, on doit commencer en rappelant que la confédération repose sur un traité international alors que la fédération se fonde sur une Constitution. Cette différence de création explique la différence qu'on peut trouver dans la nature des deux systèmes. La confédération possède une nature inter-étatique et diplomatique qui permet aux États souverains de se regrouper sans perdre leur territoire ni leur nationalité propres. Tandis que la fédération possède une nature étatique et proprement politique qui établit un territoire commun et une nationalité unique. Le traité qui crée la confédération est fondée sur la volonté commune des États membres, il peut donc être révisé, mais seulement à l'unanimité. Au moment de son adoption, la Constitution qui forme une fédération est également fondée sur la volonté unanime de toutes ses composantes parce qu'on ne peut obliger aucun État à entrer dans une fédération. Dès que la fédération est formée, on peut constater que le système fédéral obéit à des procédures majoritaires.

Concernant les structures institutionnelles, la confédération dispose de structures rudimentaires tandis que la fédération dispose de structures plus complexes et plus complètes. Les structures qu'on trouve dans une confédération sont plutôt diplomatiques, consistant principalement en une réunion périodique

de représentants des gouvernements des États confédérés. Dans une fédération, on a affaire à un système qui est forcément plus complexe et plus complet parce qu'elle doit disposer d'une structure étatique au niveau fédéral qui peut prendre en charge des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Concernant la répartition des compétences, il y a une relative similitude entre les deux systèmes. Ils considèrent que la compétence de droit commun appartient aux entités composantes parce que la compétence de l'entité composée n'est qu'une compétence d'attribution. Donc, en principe, les deux systèmes sont similaires si ce n'est que dans les fédérations il existe des compétences réservées au niveau fédéral. Les États fédérés peuvent intervenir dans ces compétences, seulement si le gouvernement central n'est pas déjà intervenu. Il existe aussi des compétences concurrentes dans lesquelles les États fédérés peuvent intervenir en même temps que le gouvernement central, mais le droit fédéral prime sur le droit des États fédérés. La confédération et la fédération sont également similaires en ce qui concerne l'existence du principe de subsidiarité. Ce principe implique que les États fédérés gardent tous les pouvoirs qu'ils peuvent exercer eux-mêmes pendant que le gouvernement central prend ceux qui dépassent les capacités individuelles de ses membres et dont l'exercice exige le concours de tous. Normalement, les confédérations se limitent à ce qui trait aux relations extérieures des États membres tandis que les fédérations s'occupent des relations extérieures ainsi que des secteurs qui relèvent normalement des affaires intérieures des États membres. L'État fédéral peut avoir un effet sur la politique intérieure d'un État membre en traitant les secteurs de la monnaie, de l'économie, des transports et de la politique sociale. Cette capacité d'intervention dans les affaires intérieures des États membres fait apparaître la différence majeure entre confédération et fédération : la souveraineté.

2.2 Qu'est-ce qu'une consociation?

On peut dire que le fédéralisme et la consociativité sont deux manières différentes d'assurer « la diversité dans l'unité. » Le fait qu'à l'intérieur des États unitaires il existe de fortes lignes de fracture idéologiques et culturelles n'est pas forcément une malédiction. En fait, si ces différences sont habilement gérées, elles peuvent contribuer à la stabilité du système social. Le meilleur exemple de ce type de système est la Suisse. Ce pays dispose de quatre langues nationales, deux religions, quatre grandes familles politiques, vingt-six cantons⁶ mais ce pays peut quand même se vanter d'une stabilité durable. Ce mode de gestion des sociétés marquées par de profonds clivages se différencie des autres systèmes par la division des compétences. Pendant que les compétences issues du fédéralisme viennent d'une division territoriale, la consociativité propose d'autres méthodes, non territoriales, pour atteindre les mêmes fins. En théorie la consociativité est fondée sur trois principes.

Le premier est la segmentation verticale de la communauté en sub-sociétés, basées sur la religion, l'idéologie, la langue, ou la nationalité. Il existe la reconnaissance d'une large autonomie aux sub-sociétés de l'État qui permet à chacune de constituer un monde en soi avec ses syndicats, ses écoles et universités, et ses moyens de communication. Le deuxième est que la légitimité des élites de chaque segment ou sub-société repose sur une bonne communication interne. Le troisième est que la négociation entre les élites et l'adoption de décisions repose sur l'unanimité ou la proportionnalité à l'extérieur des institutions parlementaires.

La consociativité peut être retenue comme une tendance générale pour rechercher des solutions pacifiques et stables aux divergences d'intérêts, de valeurs, de croyances dans des sociétés segmentées. On peut trouver ce système en Belgique. Celle-ci, divisée en groupes linguistiques puis fédéralisés connaît aussi une polarisation avec deux piliers, catholique et laïque, dont « les élites se

⁶ A. Dieckhoff, op. cit., page 218

concertent aux différents sommets, fédéraux, communautaires et régionaux.⁷ » La segmentation qu'on trouve au sein d'une consociation est incompatible avec le fonctionnement d'une démocratie où la majorité numérique exerce la totalité du pouvoir. La démocratie consociative repose sur la représentation proportionnelle et sur la formation de gouvernement de coalition. Ce type d'organisation facilite la coexistence pacifique entre piliers ou segments de la société. Chacun d'eux peut réaliser ses propres projets sans porter atteinte à la cohésion des autres. Mais son fonctionnement est assez difficile parce qu'il faut que les élites soient capables de faire des compromis pour surmonter les clivages communautaires, et de s'allier sur des bases pragmatiques. En termes théoriques, on peut considérer le fédéralisme comme une méthode consociative, lorsque la segmentation sociale correspond à des clivages territoriaux. Les fédéralistes considèrent que la consociativité n'est qu'une variante verticale du fédéralisme qui pourrait permettre à deux nations de citoyens, fortement différentes, de vivre sur le même territoire. Un système de ce type peut être proposé pour mieux régler les problèmes entre Israéliens et Palestiniens plutôt qu'une solution fondée sur une séparation territoriale.

2.3 Un exemple actuel : La coopération en Europe.

Revenant avec les définitions que nous avons établies dans la première partie de ce mémoire, nous pouvons examiner la formation de l'Union européenne. Même si on ne peut pas parler d'une Fédération européenne, il est clair que la coopération entre les pays membres de l'Union européenne a déjà dépassé le stade de l'organisation internationale et celui de la confédération d'Etats. On peut constater que la fédéralisation de l'Union européenne se déroule sur deux plans qui sont entremêlés et qui sont donc difficile à distinguer clairement l'un de l'autre. Nous allons examiner chacun d'eux afin de mieux comprendre l'avenir des autres systèmes éventuels de gouvernement.

⁷ D.L. Seiler, «Un système consociatif exemplaire : La Belgique », Revue Internationale de Politique Comparée, N° 97-3.

Premièrement, il y a des traces de la fédéralisation dans les structures gouvernementales de l'Union européenne. On peut voir dans sa formation, la lente émergence d'un ordre de gouvernement européen autonome qui ne résulte pas d'une déclaration claire comme une constitution fédérale mais qui provient d'un approfondissement progressif du droit contenu dans les traités fondateurs et du droit dérivé.

Deuxièmement, on peut trouver des marques de la fédéralisation dans la conception intergouvernementale des politiques communes. La politique commune pratiquée dans l'Union européenne repose sur la négociation et le consensus entre chefs des exécutifs nationaux, donc l'intégration communautaire est constamment renforcée par ce processus.

Il n'est pas facile de comprendre complètement une situation aussi complexe que la formation d'un nouveau système de gouvernement. Nous allons donc étudier quelques aspects de la formation de l'Union européenne dans lesquels nous pouvons trouver des points de repère indiquant l'avenir de ce système. Nous allons traiter successivement la répartition des compétences, l'interaction entre le droit européen et le droit national, et l'institution d'une citoyenneté et d'une parlementarisation des instances de l'Union.

2.3.1 La répartition des compétences.

Nous avons déjà noté qu'une fédération s'appuie sur une constitution qui répartit les compétences entre les États fédérés et l'État fédéral ou le gouvernement central. L'Union européenne ne dispose d'aucun acte fondateur fixant de façon claire la répartition des compétences. Il est possible de voir attribuer par les traités, préciser par la jurisprudence de la Cour de Justice, des compétences exclusives limitées. On peut citer à titre d'exemples la politique de la pêche, la politique commerciale extérieure, et la politique agricole commune. Mais l'intervention des États n'est exclue dans aucun secteur et elle est même

sollicitée dans la mise en œuvre des directives communautaires par le traité CE où il est écrit : « ...laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. » Officiellement il n'existe pas un document, ni un traité, ni une constitution, selon lequel les compétences seraient divisées spécifiquement entre les États et l'Union. En pratique la coopération entre les États est institutionnalisée par la méthode communautaire pratiquée au sein de l'Union depuis son début. Cette coopération est basée sur des compétences concurrentes ou partagées et sur la nécessité de coopérer afin d'atteindre des objectifs communs. Pour régler l'équilibre entre les pouvoirs des deux instances on compte sur le principe de subsidiarité mis en œuvre par le traité d'Amsterdam. Ce principe, qui existe dans une confédération mais aussi dans une fédération, vise à établir un équilibre entre l'action publique exercée par la Communauté et celle des Etats. Mais les règles nécessaires pour préciser leurs rapports ne sont pas fixées par ces mêmes traités. Il est certain que dans un système qui essaie de regrouper des États souverains comme L'Union européenne, on va voir de temps en temps des désaccords entre les États et la Communauté concernant leurs propres compétences. Acceptant le fait qu'au sein de l'Union européenne il n'existe pas une instance d'autorité politique qui a le droit spécifié de vérifier dans quelle mesure le principe de subsidiarité est respecté, les participants doivent dépendre de l'autolimitation et de la surveillance multilatérale pour résoudre les différences d'opinion entre les acteurs. Ces deux outils peuvent être suffisants pour résoudre les difficultés mais sinon il ne reste que des poursuites judiciaires pour traiter les différences d'opinion. Cela donne un pouvoir immense à la Cour de Justice qui va définir la répartition des compétences, et décider de chaque cas arrivant devant la Cour. Le fait qu'une cour puisse prendre des décisions qui touchent directement leur souveraineté est difficile à accepter pour les leaders des États souverains sans avoir un protocole de base qui établit quelques règles concernant la répartition des compétences ou le « qui fait quoi. » Quelques hommes politiques ont utilisé cet absence de document fondateur comme prétexte pour demander la rédaction d'une Constitution, non seulement pour fédéraliser plus l'Europe mais aussi pour

protéger leurs compétences exclusives en établissant clairement les compétences réservées aux États.

2.3.2 Droit communautaire ou droit fédéral ?

La voie vers la création d'un système de coopération au niveau des États souverains européens a commencé en 1948 pendant le Congrès de La Haye. C'est la mise en œuvre de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) en 1951-1952 qui a fait avancer le projet de formalisation de la coopération entre États européens. La CECA a été mise en place pour permettre à ces pays de profiter économiquement d'une coopération volontaire. Monsieur Hanser, patron de Bayer, a bien expliqué cette logique de commencement de coopération inter-étatique en disant que « Si l'industrie peut coopérer au-dessus des frontières, les gouvernements suivront. » Cette coopération économique était la première étape dans la formation du droit communautaire en Europe. En 1992, le traité de Maastricht a approfondi la coopération entre les États européens en créant l'Union économique et monétaire accompagnée par la création des autres types de coopération notamment en matière de politique étrangère et de sécurité, ainsi que de justice et d'affaires intérieures. L'adjonction de ces types de coopération au droit communautaire a servi à faire avancer les États souverains de l'Europe vers un système fédéral même s'ils y sont arrivés par une voie différente des expériences fédérales, en établissant les compétences internes et en allant vers le domaine de la politique extérieure. Cette augmentation des pouvoirs communautaires exige plus d'intégration des États européens. On peut constater aujourd'hui, que le domaine couvert par le droit communautaire est comparable, ou peut-être plus vaste que celui couvert par la législation fédérale dans les fédérations. C'est à dire qu'il y a peu de domaines où la législation nationale qui demeurent hors de l'influence du droit communautaire. Mais la différence est que les fédérations possèdent un gouvernement fédéral qui régit ce droit ou ces pouvoirs communautaires alors que les États formant l'Union européenne ont choisi d'en rester à la coopération internationale. Nous avons déjà vu en abordant la question de la répartition de compétences, qu'un système

de ce type doit posséder un outil pour résoudre les contradictions entre la communauté et les États. Ceci met la Cour européenne dans une position où elle doit mener la politique communautaire même si cette capacité n'est pas explicitement attribuée à la Cour par les traités mais est dérivée de ces mêmes traités. Concernant la participation de la Cour de Justice des Communautés européennes dans la politique européenne commune, Jean Boulouis écrit que « le recours à l'idée d'ordre juridique autonome, par son inspiration aussi bien que par ses implications techniques propres a permis, sans provoquer les mêmes passions, de progresser dans la voie d'intégration.⁸ » Le droit communautaire, pratiqué par la Cour, est caractérisé par trois principes :

1. Le principe d'applicabilité directe et immédiate dans les États membres.
2. Le principe de primauté par rapport au droit national.
3. Le principe d'interprétation uniforme, rendu possible par le recours sur renvoi du juge national à la Cour de Justice du Luxembourg.

Ces principes sont presque les mêmes que ceux sur lesquels sont fondées les fédérations sauf pour le fait que ces dernières possèdent un dispositif fondateur qui établit ces principes et leur application dans la communauté fédérale. On peut constater que les relations juridiques qui se sont déployées entre le droit communautaire et les droits nationaux au sein de l'Union européenne sont marquées par une évolution semblable à celle que beaucoup de fédérations existant ont connue. Mais on est loin de trouver un vrai État fédéral en Europe même s'il existe encore des similitudes. L'absence d'un niveau de gouvernement supérieur aux États membres chargé de l'application et de l'interprétation du droit communautaire, oblige l'Union européenne à se contenter d'un processus juridique pour résoudre un conflit entre une norme communautaire et une norme nationale contraire. Dans un premier temps, la Cour européenne va dégager les principes de primauté et d'effet direct afin de régler

⁸ J. Boulouis, Droit institutionnel de l'Union européenne, Paris, Montchrestien, 5^e éd. 1995

ce type de conflits internes, mais dans un deuxième temps, elle doit respecter la compétence exclusive des États membre dans les domaines relevant de leur souveraineté. Les cours constitutionnelles nationales, chargées de faire respecter leur constitution, sont souvent réticentes à accepter le pouvoir de la Cour européenne et prennent des décisions contraires en évoquant des principes supra-constitutionnels nationaux. On peut constater cette tendance en examinant la décision prise par le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe du 12 octobre 1993. Le Tribunal a décidé que le manque de démocratisation des institutions de l'Union européenne, ainsi que le droit de tout citoyen à être représenté par un parlement, légitimaient le Bundestag à intervenir avant tout nouveau transfert de compétence à l'échelon européen. Le conflit que l'on trouve entre le droit communautaire et le droit national constitutionnel va être difficile à résoudre sans la mise en place d'un système qui peut protéger définitivement une partie de la souveraineté des États membre de l'Union européenne. Les gouvernements des États-nations veulent coopérer mais seulement si leur souveraineté est sauvegardée. Si les États membre acceptent les principes de primauté et d'effet direct sans limite, ils perdent entièrement leur souveraineté parce qu'ils ont déjà perdu leur souveraineté externe en entrant dans l'Union, et ces principes vont consumer leur souveraineté interne. Comme il manque un gouvernement central au niveau de la communauté européenne, sur lequel les États membres pourraient compter pour protéger leurs droits, les administrations nationales sont alors chargées de diriger les affaires de leur pays ainsi que d'assurer l'implémentation des politiques communes. Ce dédoublement fonctionnel met les hommes politique dans une situation très difficile car les actions nécessaires à faire avancer l'intégration européenne peuvent être contraires, à court terme, aux plus grands intérêts nationaux. Concernant ce conflit, Monsieur Lamassoure, un Député européen, a constaté qu' « ...au point où en est arrivée la construction européenne, la direction du chantier ne peut plus être laissée aux seuls gouvernements nationaux⁹ »

⁹ M Lamassoure, « C'est l'Europe qui a perdu... », Le Monde, 18 janvier 2001.

L'union européenne est née de la lassitude des tueries de 1939-1945. C'est après les pertes causées par la deuxième guerre mondiale que les États européens ont commencé à coopérer. Ils ont tout d'abord parlé de la création des États-Unis d'Europe mais cette idée n'était pas populaire car il y avait encore un fort esprit nationaliste qui a provoqué l'échec, à La Haye en 1948, du « Congrès des peuples. » C'est Robert Schuman qui a introduit l'idée d'une coopération européenne, en proposant dès 1950 la création d'un marché commun. Mais les gouvernements ne suivent que si la souveraineté est sauvegardée. Il y avait un dessein politique clair à l'arrière-plan de la proposition de créer un marché commun du charbon et de l'acier, il s'agissait de jeter les bases d'une fédération européenne, seule capable de maintenir la paix. Même si au début ni les mots « confédération » ou « fédération » n'étaient invoqués, on peut constater que les pays européens ont reconnu le besoin de coopérer pour mieux faire les choses ensemble. A chacune des étapes où se présente une interrogation sur le devenir de la Communauté, les catégories de fédération et confédération ne sont-elles pas présentes, au moins indirectement? Si on examine l'Union européenne d'un point de vue institutionnel, il est clair que chacune des institutions peut être considérée comme la préfiguration d'une institution fédérale. La commission représenterait et annoncerait l'exécutif collégial qui dispose de la compétence d'initiative et d'exécution le conseil serait la chambre des États partageant le pouvoir législatif avec le parlement européen, la chambre représentant les peuples des États européens. Enfin, la Cour de justice ne serait rien d'autre qu'une esquisse de Cour suprême ou de cour constitutionnelle, institution présente dans la plupart des États fédéraux. Mais s'il est vrai qu'il y a quelques caractéristiques d'une fédération présentes dans la formation de l'Union européenne, on peut trouver aussi des traits qui font plutôt penser à une confédération. Particulièrement, on peut voir la marque d'une confédération en regardant le mode d'adoption des règles au sein de l'Union européenne. Les règles sont adoptées à l'unanimité ou à l'unanimité qualifiée au sein du Conseil, ce qui transforme le Conseil en une conférence diplomatique.

Le traité de Maastricht était le premier document fondateur à évoquer la « citoyenneté de l'Union européenne. » Mais avant de discuter en détail ce concept, on doit accepter le fait qu'il existe deux volets distincts de la citoyenneté : le volet judiciaire et le volet humain ou social. Concernant l'aspect judiciaire, ce sont les traités fondateurs qui ont défini la citoyenneté européenne en établissant les rapports entre la citoyenneté communautaire et la citoyenneté nationale. En principe la citoyenneté européenne ne remplace pas la citoyenneté nationale mais s'y ajoute, car sa condition d'accès est la nationalité ou la citoyenneté d'un État membre. Avec la citoyenneté communautaire, les citoyens des États membres reçoivent quelques droits supplémentaires concernant spécifiquement le droit de libre circulation, le droit de vote, le droit de bénéficier de la protection diplomatique, et le droit de pétition. En ce qui concerne le droit de libre circulation, les citoyens européens peuvent circuler et travailler librement dans l'espace communautaire défini par les accords de Schengen le 14 juin 1985. Ce droit touche directement une partie de la souveraineté nationale des États-membres en permettant aux citoyens européens de passer sans contrôle entre les États dont ils ne possèdent pas la citoyenneté nationale, afin de profiter économiquement des différences entre les conditions existant dans les différents États. Les États-membres se trouvent face à une perte fondamentale de leur capacité à décider qui peut rester dans l'espace national. Une perte qu'ils ne peuvent pas accepter s'ils ne croient pas que les instances gouvernementales communautaires sont prêtes à représenter leurs intérêts dans ce domaine. Concernant la partie sociale, il n'existe pas de concept commun de la vie sociale en Europe. Les histoires nationales des différents États faisant partie de l'Union européenne sont trop longues et trop conflictuelles pour trouver une définition commune de la vie sociale acceptée par tous. Il ne reste donc que l'option consistant à créer un concept de règles sociales nécessaires à la formation d'un peuple européen en trouvant des espoirs communautaires qui priment sur les espoirs nationaux. Pourtant du fait que l'existence d'une volonté communautaire est primordiale pour l'intégration des États souverains Jean-Pierre Chevènement déclare à propos de la citoyenneté qu' « ...appeler de ses vœux une fédération

européenne, c'est, en l'absence d'un peuple européen, souhaiter un État qui ne soit soutenu par aucune identité collective réelle.¹⁰ »

2.3.3 La prochaine étape – Le Traité de Nice

Certains hommes politiques ont refusé de signer le Traité de Nice parce qu'ils pensent non seulement que l'Union ne fonctionnera pas mieux après ce traité, mais aussi qu'elle sera paralysée à cause d'un affaiblissement perçu des institutions communes. Comme exemple, ils citent que l'un des objectifs principaux du sommet de Nice était de rendre plus faciles les décisions prises au sein du Conseil des ministres en généralisant le principe du vote à la majorité. Malgré ces bonnes intentions, chacun des États membres s'est battu pour conserver sa capacité à bloquer, par veto, les décisions européennes concernant les sujets qui semblent importants à sa nation. La Grande-Bretagne a conservé son droit de veto sur la partie sociale de la politique européenne, l'Espagne sur la partie concernant les aides régionales, la France sur le commerce des biens culturels, l'Allemagne sur l'immigration. Ces actions protectionnistes montrent bien que les États membres n'ont pas assez de confiance en la capacité de l'Union européenne à représenter leurs intérêts. Ceci a amené un Député européen français à déclarer que « Chaque État s'est vanté d'avoir gagné, mais c'est l'Europe qui a perdu.¹¹ »

2.3.4 L'Union européenne ; entre une fédération et une confédération.

Concernant le statut d'un système de gouvernement central de l'Union, Jacques Chirac a observé qu'« aujourd'hui, chacun voit et admet que l'Union européenne est une construction originale qui ne peut ni reposer sur un modèle fédéraliste, ni se limiter à une simple zone de libre-échange.¹² » Si nous utilisons les définitions que nous avons développées dans la première partie de ce mémoire, il est incontestable que l'Union européenne n'est ni une fédération ni

¹⁰ Jean-Pierre Chevènement, Non au néo-féodalisme, Le Monde des débats No 21, janvier 2001

¹¹ M. Lamassoure, op. cit.

¹² Jacques Chirac, La Libération, 25 mars 1996

une confédération. Elle n'est pas une fédération car il n'existe pas de gouvernement central au niveau communautaire ayant pour responsabilité de diriger la politique communautaire. La fonction gouvernementale est divisée entre trois instances : le Conseil européen, le Conseil de l'Union, et la Commission. De plus, il n'y pas de document fondateur expliquant clairement la séparation des compétences entre ces instances elles-mêmes et entre les États membres et l'Union. Le système institutionnel utilisé au sein de l'Union européenne fonctionne sur la base de négociations et de compromis, particularité plutôt liée à une confédération qu'à une fédération. Bien qu'il existe au sein du fonctionnement de l'Union plusieurs caractéristiques évoquent une confédération, il est clair que l'union a déjà dépassé ce stade de développement. Il ne reste donc qu'à poursuivre sur une voie de développement intermédiaire afin de faire progresser l'intégration des États européens et permettre aux nouveaux États de s'intégrer dans la communauté internationale.

Au regard du fédéralisme, la citoyenneté européenne constitue néanmoins une homologation supplémentaire par rapport aux fédérations existantes. Car la relation directe entre le ressortissant d'un État membre et la fédération constitue l'un des caractères généralement attribués à l'État fédéral. Bien que l'absence d'un gouvernement fédéral au niveau de la communauté indique que l'Union européenne n'est pas une vraie fédération, on peut constater que la mise en œuvre du concept de la citoyenneté européenne a franchi une étape qui la situe au-delà d'une confédération des États.

PARTIE 3: LE SYSTEME DE L'AVENIR

Actuellement les États nations se trouvent face aux défis créés par la mondialisation. Ils doivent continuer d'exister dans un monde où les États vont éclater s'ils ne trouvent pas une façon de gouverner leur pays permettant à la fois à l'État de jouer un rôle international et aux leurs peuples d'exprimer leur nationalité. Comme nous l'avons exposé dans la première partie de ce mémoire,

ils sont trop grands pour accomplir l'un et trop petits pour accomplir l'autre. La réponse au défi social disant que les États sont trop grands pour permettre à plusieurs peuples culturellement différents de vivre en harmonie au sein du même État, est déjà en train de se développer sous la forme de l'éclatement des États. Les États créent par cette expression du nationalisme se trouvent face au défi fonctionnel. Ce défi demeure plus difficile à résoudre car il exige que les États se regroupent pour participer économiquement et politiquement à la scène internationale. Cette impasse a incité Jacques Julliard à dire que « ...les nations sont désormais condamnées à se fédérer pour exister. ¹³» On peut penser que ce qu'il a dit est vrai en principe mais on doit toutefois se demander si le fédéralisme est la seule option possible pour résoudre cette problématique. Il est certainement la solution plus évoquée mais peut-être pas la plus efficace aujourd'hui. Nous allons donc passer maintenant à la partie la moins concrète de ce mémoire en essayant de trouver d'autres voies possibles par lesquelles les États peuvent se regrouper. Il est certain que les possibilités sont illimitées et impossibles à tout traiter dans le cadre de ce mémoire, nous nous limiterons donc à l'ensemble des systèmes tournant autour du fédéralisme. Nous allons étudier des options selon deux grands axes ; un amalgame des systèmes existants, ou la formation d'un nouveau système de gouvernement.

3.1 L'amalgame des systèmes existants.

Arriver à une solution par la voie de l'amalgamation semble être l'option la plus simple, la plus nette et la plus disponible mais quand on commence à regarder les détails de l'implémentation d'un tel système il devient évident que rien n'est plus difficile. En utilisant l'exemple de la formation de l'Union européenne, nous pouvons illustrer les difficultés de cette option. En réalité, l'Union européenne est actuellement fondée sur un amalgame des traits dérivés d'une fédération et d'une confédération. Jacques Delors a utilisé le terme « d'une fédération des États nations » en décrivant l'avenir de l'Union et des

¹³ J. Julliard, «Faut-il fédéraliser la France ? », Le Monde des Débats, janvier 2001, n°21, pp. 11-15

communautés européennes mais un tel mélange des termes spécifiques implique des contradictions difficiles à surmonter. Nous avons déjà établi que l'État est le réceptacle de la souveraineté et il l'exerce pleinement, sans contrôle ni limites. On peut constater que les nouveaux États sont formés pour que la nation, le peuple, puisse diriger son propre pays. Donc après avoir lutté pour trouver leur souveraineté, les États rechignent à la partager. Or, ce partage de la souveraineté est exactement ce qui est demandé quand on forme un système basé, entièrement ou partiellement, sur le principe du fédéralisme. Selon la doctrine classique du système fédéral, les États fédérés cessent d'être souverains dès que le pacte fédéral est conclu car l'État fédéral va assumer une grande partie de la souveraineté. Pour permettre aux États d'entrer, sans perte de leur souveraineté, dans un système de gouvernement qui possède les caractéristiques à la fois d'une fédération et d'une confédération, on est obligé de modifier la définition de la souveraineté en acceptant qu'elle puisse exister simultanément à deux niveaux. La seule façon d'accepter une telle définition est si on considère la souveraineté comme l'ensemble des compétences qui est associé à un niveau de gouvernement spécifique par le document fondateur. Cette définition suppose que le document fondateur, soit un traité international soit une constitution, puisse établir clairement les compétences de l'État fédéral et celles d'États fédérés. Le document fondateur sert à donner des compétences à l'État fédéral mais aussi à réserver des compétences aux États fédérés. D'après J. Delors, ces compétences concernent des questions liées à la cohérence d'une nation et d'une société : l'emploi, le social, la santé, l'éducation et la culture¹⁴. Mais il faut que les États soient disposés à accepter ces compétences limitées malgré le fait qu'ils ne constituent pas la souveraineté complète. Les États existant depuis longtemps comme États souverains peuvent hésiter à accepter ce type de compromis car ils perdront une grande partie de leur souveraineté nationale. Mais quand on parle des États qui n'exercent pas encore leur souveraineté, il est fortement possible que ce type de compromis puisse être la meilleure façon de diriger leur

¹⁴ J. Delors, « Ma vision d'une Fédération des Etats nations », Le Monde des Debats, juillet-août, 2000

souveraineté nationale et en même temps de prendre leur place sur la scène internationale en coopérant avec leurs voisins.

Un second moyen d'intégration, qui peut permettre aux États de dépasser les contradictions du choix entre une fédération et une confédération, est de commencer l'intégration avec un document fondateur qui explique, au départ, le rôle joué par toutes les entités gouvernementales au sein de la communauté. Le Professeur Allan Dashwood, en décrivant l'Union européenne, a évoqué ce type d'organisation et a utilisé l'expression d'un « ordre constitutionnel d'Etats souverains.¹⁵ » Ce type d'organisation demande un partage des compétences fixé au début de l'Union par une constitution ou traité international. Ce document fondateur sert à expliquer clairement le partage des compétences entre des États membres et le gouvernement central représentant l'ensemble. L'acceptation volontaire du document fondateur par les États membres permet à l'Union d'exercer conjointement certaines compétences ainsi que de protéger la souveraineté des États membres en conservant les domaines de compétences dans lesquels le gouvernement central ne peut pas intervenir. Ce type d'organisation peut être accepté plus facilement parce qu'une partie de leur souveraineté est protégée par le document fondateur dès leur entrée dans la communauté coopérative. Même si leur souveraineté est partagée, elle sera conservée à un certain niveau. Ce principe est exactement contraire à ce qui existe dans l'Union européenne. Le fait que le partage des compétences n'est pas fixé par les traités établissant l'Union laisse craindre aux États fédérés la perte totale de leur souveraineté. Cette crainte est basée sur le fait que le partage des compétences au sein de l'Union européenne est déterminé au coup par coup, en fonction des décisions prises pendant le processus juridique. C'est à cause de cette perte de souveraineté graduelle qu'en France, comme partout en Europe, il existe une partie de la population, normalement représentée par les partis politiques de l'extrême droite, qui demeure sceptique sur l'Union et ses objectifs

15 V. Constantinesco, « Vers quelle Europe? Europe fédérale, Confédération européenne, Fédération d'Etats-nations? », L'Europe en perspective, Cahiers français 2000 N° 298, pp. 80-89.

finaux. Ce scepticisme est souvent évoqué par des hommes politiques des partis d'extrême droite comme Monsieur J. M. Le Pen qui imagine qu'il y a un complot contre la nation et une volonté de dissoudre l'identité nationale¹⁶. Il n'existe pas d'homme politique à la tête d'un État souverain qui puisse accepter la perte de l'identité nationale.

3.2 La formation d'un nouveau système.

Nous avons constaté en étudiant l'amalgamation d'une fédération et d'une confédération qu'il est difficile de surmonter les contradictions entre les deux systèmes. Cette difficulté vient du fait qu'il existe déjà quelques exemples de ces types d'organisation et on les observe pour décider si cette façon de faire l'intégration des États est faisable. Il est certain, en regardant les exemples existants, qu'on peut trouver des différences dans l'application des concepts théoriques qui indiquent qu'on ne peut pas les appliquer universellement. C'est plus simple de commencer avec un nouveau système qui peut dépasser des faiblesses que de profiter des avantages de tout autre système de gouvernement. Pour trouver une nouvelle solution à cette problématique, il faut qu'on soit capable de dépasser les définitions et traiter le fond des concepts. Tous les concepts de base doivent être réexaminés en essayant de trouver une solution plausible à la question de l'intégration. Parmi eux, la souveraineté reste toujours difficile à prendre en compte quand on considère le regroupement ou l'intégration des États. Mais le Professeur O. Beaud a choisi de critiquer le concept actuel de la souveraineté en disant que « ...vu du côté de la souveraineté, le fédéralisme apparaît comme une absurdité juridique ... Mais la thèse inverse peut tout aussi bien être soutenue. Vu sous cet angle, c'est la souveraineté qui apparaît comme une absurdité juridique puisqu'elle se montre incapable de rendre compte de l'existence d'un fait irréductible : la fédération se caractérise par la coexistence de deux pouvoirs sur un même territoire »¹⁷. Pour

¹⁶ D. Hermant, Nationalismes et construction européenne, Cultures & Conflits.

¹⁷ O. Beaud, Fédéralisme et Souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération, RDP 1, 1998

échapper à la contradiction entre la souveraineté et les systèmes d'intégration comme la fédération, on peut changer les rapports entre les États fédérés et le gouvernement central, autrement dit la fédération. Ces deux acteurs principaux peuvent être considérés comme deux notions d'égale nature juridique, la fédération étant une forme politique originale qui se distingue de l'État en ce sens qu'elle repose sur un partage constitutionnel des compétences. En plus, ce n'est pas le gouvernement central qui va assurer que ce partage est respecté mais une cour juridique autonome. Ce serait donc la combinaison d'une répartition constitutionnelle des compétences et d'un système juridictionnel destiné à en garantir l'effectivité, un fait qui définira la fédération ou le gouvernement central et la différenciera des États membres. Ce changement servira à permettre aux États fédérés de garder leur souveraineté dans les domaines qu'ils souhaiteront et de donner en même temps au gouvernement central les pouvoirs nécessaires pour mener la politique communautaire. Ce changement est subtil et il peut donc être considéré comme trop difficile à appliquer s'il n'y a pas un changement dans le rôle joué par les élites ou les intellectuels d'un pays essayant à coopérer avec ses voisins.

Concernant les élites d'un pays, on parle des citoyens qui sont capable d'influencer l'opinion publique. Nous avons déjà vu que les élites jouent un rôle très important dans le succès de la formation d'une nation mais ils doivent jouer un rôle plus important dans l'avenir si les États souhaitent trouver une manière acceptable de réaliser la coopération. En cherchant à trouver de nouvelles façons de réaliser la coopération, ce sont les élites qui doivent les inventer, les discuter, et finalement les expliquer aux autres citoyens. Les élites doivent être capables de comprendre les ambitions de leur nation, qu'ils représentent auprès du gouvernement, et de les exprimer ensuite dans le cadre du système d'intégration. Il est nécessaire qu'ils reconnaissent les avantages de la coopération proposée et qu'ils puissent montrer clairement aux citoyens que leur pays profitera de l'intégration avec leurs voisins. C'est à partir de ce processus que la volonté des citoyens de poursuivre sur la voie de l'intégration sera développée et renforcée

par la suite. Cette volonté des citoyens est indispensable pour instituer un système de gouvernement qui sera accepté puis soutenu par la population. Si les citoyens acceptent volontairement la création, ils se considéreront eux-mêmes comme citoyens de leur pays d'origine et en plus citoyens de l'union créée. De plus leur citoyenneté communautaire n'empêche pas les citoyens d'un État fédéré de garder leur nationalité d'origine qui est sauvegardée par le document fondateur de l'union.

CONCLUSION

Nous avons commencé cette étude en nous demandant si le fédéralisme était la seule forme de gouvernement capable de répondre aux défis des États unitaires. On peut finalement constater qu'il n'y a aucun système de gouvernement connu actuellement qui soit capable de répondre à toutes les situations possibles. La situation actuelle est trop compliquée pour présenter un système de gouvernement comme la seule solution. Nous avons vu qu'au-dessous de toutes les formes de gouvernement il existe des concepts de base compliqués qui doivent être considérés afin de décider si un système de gouvernement peut répondre aux besoins du futur. Parmi ces concepts, la souveraineté sera le plus difficile à surmonter pour n'importe quel système de gouvernement. En commençant par réaliser la coopération nécessaire pour permettre à des États souverains de survivre économiquement, la souveraineté nationale pourrait devenir, de plus en plus, une question de degré, un fait qui est contraire à la définition actuelle. Ici le fédéralisme apporte l'avantage d'une répartition des compétences, voire la souveraineté, qui sera établie par le document fondateur. Mais le principal défi politique de l'avenir sera de savoir comment négocier ces répartitions entre des États souverains parce qu'il ne s'agira pas seulement de dessiner des institutions adaptées aux réalités d'une économie mondiale, mais aussi de développer les identités morales et politiques nécessaires pour faire vivre ces nouveaux dispositifs. La formation de ces identités montre bien que la volonté des citoyens joue un rôle très important dans

le succès d'un gouvernement de coopération dans l'avenir. Tout d'abord, il faut qu'on forme un esprit communautaire qui apportera le sens d'une citoyenneté partagée sans laquelle aucun système de coopération ne peut fonctionner. Cette citoyenneté permettra à l'organisation formée de profiter du soutien des citoyens mais en échange de l'opportunité de participer à un système de gouvernement qui les représentera. Acceptant le fait que dans l'avenir, plus que jamais, les citoyens des États soient multiculturels, les États existants ou en formation doivent trouver une façon de gouverner qui encourage la coopération entre des groupes disparates. L'idée qu'un peuple puisse améliorer sa vie collective en profitant de ses différences doit être comprise afin de commencer la coopération entre les nations habitant sur le même territoire ou bien entre des États voisins. Dès qu'un tel système de gouvernement est mis en place, il faut qu'il soit assez souple pour s'adapter aux changements internes ou externes afin de garder le soutien des citoyens. Nous pouvons donc conclure que le système de gouvernement nécessaire pour l'avenir n'existe pas encore. On peut garder certains aspects de systèmes déjà existants, dont le fédéralisme offre plusieurs, mais il faut créer un système unique correspondant à chaque situation unique.

Bibliographie

BOULOIS J., Droit institutionnel de l'Union européenne, Paris, Montchrestien, 5^e éd. 1995.

CHEVENEMENT Jean-Pierre, « Non au néo-féodalisme », Le Monde des Débats, janvier 2001, n°21, pp. 15.

CONSTANTINESCO Vlad, «Vers quelle Europe? Europe fédérale, Confédération européenne, Fédération d'Etats-nations?», L'Europe en perspective, Cahiers français 2000 N° 298, pp. 80-89.

CONSTANT Fred, La citoyenneté, Clefs Politique, Paris, 2000.

CROISAT Maurice et QUERMONNE Jean-Louis, L'Europe et le fédéralisme, Clefs Politique, Paris, 1999.

DELORS Jacques, « Ma vision d'une Fédération des Etats nations », Le Monde des Débats, juillet-août 2000.

Dictionnaire de Géopolitique, sous la direction de Yves Lacoste

DIECKHOFF Alain, La nation dans tous ses États, Flammarion, 2000.

GASCON Alain, « Erythrée Unitaire, Ethiopie Fédérale », La Nation et Le Territoire : Le territoire, lien ou frontière? , L'Harmattan, pp. 185-209.

GELLNER Ernest, Nations et nationalisme, Bibliothèque historique Payot, Paris, 1983.

HERMANT Daniel, Nationalismes et construction européenne, Cultures & Conflits.

JULLIARD Jacques, « Faut-il fédéraliser la France ? », Le Monde des Débats, janvier 2001, n°21, pp. 11-15.

LAFONT Robert, La Nation, L'État, Les Régions, Berg International, 1993.

LAMASSOURE Alain., « C'est l'Europe qui a perdu... », Le Figaro, 18 janvier 2001.

MARTIN Hugues., « M. Bayrou, vous avez tort! », Le Figaro, 18 janvier 2001.

SEILER D. L., «Un système consociatif exemplaire : La Belgique», Revue Internationale de Politique Comparée, N° 97-3.

SANDEL Michael, « Les démocraties face au défi des identités communautaires », Le Monde, 30 janvier 2001.

THIBAUD Paul, « La souveraineté nationale n'est pas un terminus », Le Monde des Débats, janvier 2001, n°21, pp. 17.

