

**Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM
voor
FEDERALISME**

FEDERALISME

**Revue du
CENTRE d'ETUDES
du FEDERALISME**

JAARGANG - ANNEE 1992 PRIJS - PRIX 200 F
VERANTWOORDELIJK UITGEVER - EDITEUR RESPONSABLE
Prof. Kris Deschouwer, Hoonstraat - rue du Comet 34,
1040 Brussel - Bruxelles

FEDERALISME

Tijdschrift van het STUDIECENTRUM voor FEDERALISME

Het tijdschrift is een uitgave van het Studiecentrum voor Federalisme
De verkoopprijs per nummer bedraagt 200 F (beperkte oplage).

Het redaktiecomité is samengesteld uit Michel Collinge, Liesbet Hooghe,
Danielle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier,
Gonzales d'Alcantara en wordt voorgezeten door hoofdredakteur Kris
Deschouwer.

De redactie behoudt zich het recht voor de publikatie van ingezonden
artikels en studies te weigeren. Niet gepubliceerde inzendingen worden
op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor
de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met
toestemming van de redactie.

Alle correspondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan Studiecentrum voor
Federalisme, Hoornstraat 34 te 1040 Brussel.

FEDERALISME

Revue du CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME

Cette revue est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de vente
pour un numéro séparé est de 200 FB (tirage limité).

Le comité de rédaction se compose de Michel Collinge, Liesbet Hooghe,
Danielle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier,
Gonzales d'Alcantara et est présidé par le Rédacteur en chef, Kris
Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et
ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les
articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à
l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Centre d'Etudes du
Fédéralisme, Rue du Cornet, 34 à 1040 Bruxelles.

Inleiding

Dit nummer van het Tijdschrift voor Federalisme onderzoekt de institutionele en historische relatie tussen het Europese eenmakingsproces en de verschijning van de regio's als politieke actoren.

Professor Roberto Papini, Secretaris Generaal van het Internationaal Instituut Jacques Maritain, herkent een personalistische, antitotalitaire inspiratie in de grondslag van de Europese integratie. Hij pleit voor een personalistische herbronning van de politieke filosofie hetgeen noodzakelijk is voor het doen heropleven van het Europa-na-Maastricht proces en voor de mobilisering van de publieke opinie die bedreigd wordt door nieuwe nationalisme. Het begrip subsidiariteit neemt in deze filosofie een belangrijke plaats in en rechtvaardigt de verschijning van de regio's in de internationale politiek.

Nicolas Schmitt van het befaamde Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg, toont met het Zwitsers voorbeeld aan hoe, onder druk van concrete gebeurtenissen, schaaconomie en het reële Europese integratieproces, de cantons de neiging hebben de internationale legitimiteit die de Zwitserse Grondwet hen toekent ook te gebruiken, waardoor ze buiten de Zwitserse grenzen treden en daarmee ook buiten hun internationaal isolement.

Ook op het domein van de veiligheid dringt de regionalisering zich op ; soms zelfs op brutale wijze wanneer men nagaat hoe sinds 1991 sommige regio's actoren, zelfs aanstekers van oorlog zijn geworden. Prof. Jean Beaufays van de Universiteit van Luik stelt vragen bij de militaire krachtadigheid en bij de doeltreffendheid van de politiemacht binnen een federaal of regionaal kader.

Alain Guillot-Pingue schetst de geschiedenis van de Belgische communautaire relaties betreffende de militaire macht, de burgerlijke gewapende macht en de burgerlijke ongewapende macht. De verzwakking van de macht van de Belgische staat enerzijds en de gemeentelijke overheden anderzijds is onmiskenbaar. Grensoverschrijdende akkoorden doen Euroregio's ontstaan. Nochtans blijft de federale verankering van het leger en de rijkswacht ook na de federale hervormingen van het St.-Michielsakkoord duidelijk.

Kan het Belgische staatsmodel derhalve model staan voor een federaal Europa, vraagt Prof. K. Deschouwer van de VUB zich af. De politieke dynamiek in België en Europa is feitelijk tegengesteld. Het Belgische bipolaire en assymetrische federalisme omvat drie regio's en drie gemeenschappen. Het is het resultaat van een proces sui generis, van onzekere en vaak geïmproviseerde politieke compromissen en verlopend over verschillende decennia. Dit illustreert vooral dat het federalisme meervormig is en niet doctrinair van aard. Het is dus flexibel genoeg om de angst van de Britten weg te nemen en om de mozaïek van ideeën die bestaan over Europa te integreren.

Moet het Europa van na-Maastricht niet steunen op het soort pragmatisch federalisme als het Belgische ? Prof. Rusen Ergec evalueert het institutionele systeem van Maastricht in termen van centraliserende effecten, waarbij hij de verdeling van de bevoegdheden aanpast aan de verschillende niveaus : communautair, nationaal, regionaal, provinciaal en lokaal. Hij speurt eveneens naar de allereerste tekenen van een Europese Grondwet. Het geheel blijft evenwel een hybride constructie, vol tegenstrijdigheden en afhankelijk van de betrokken belangen.

Dat Europa vanaf nu samen met de Regio's uitgebouwd wordt, kunnen de architecten van Europa niet langer ontkennen.

Het subsidiariteitsprincipe, ingevoerd in personalistisch perspectief, verschijnt hier opnieuw maar deze keer nog moeilijker toe te passen dan uit te drukken. Organisatieprincipes, politieke en administratieve zelfbeperking ? Hoe kan men een dergelijke ethiek bij de politieke instituties invoeren ? Het federalisme moet een methodologie zijn van verantwoordelijkheid en solidariteit, van autonomie en van een trapsgewijze integratie, van vrijheid en democratie.

Prof. Dr. Gonzales d'Alicantara
Voorzitter van het Studiecentrum voor Federalisme

INTRODUCTION

Ce numéro de la revue Fédéralisme explore les rapports entre le processus d'unification Européenne et l'émergence des régions comme acteurs politiques, institutionnelles et historiquement.

Le professeur Roberto Papini, secrétaire général de l'Institut International Jacques Maritain, repère une inspiration personaliste antitotalitaire dans les fondements de l'intégration Européenne. Il plaide pour un ressourcement personaliste de la philosophie politique nécessaire pour relancer la construction de l'Europe de l'après Maastricht et la mobilisation de l'opinion publique, menacées par les nouveaux nationalismes. Le concept de subsidiarité occupe dans cette philosophie un place importante et justifie l'apparition des régions en politique internationale.

Sous la pression des évènements concrets, l'économie des grands marchés et les progrès de l'intégration Européenne dans les faits, l'exemple Suisse, présenté par Nicolas Schmitt du célèbre Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg, démontre que les cantons tentent d'utiliser la légitimité internationale que la Constitution suisse leur octroie, en sortant la Suisse et, en se sortant eux mêmes, de l'isolement international.

Dans le domaine essentiel de la sécurité, le fait régional s'impose également, brutalement, lorsque depuis 1991 des régions sont devenues acteurs voire fouteurs de guerre. Le Prof. J. Beaufays de l'Université de Liège, pose la question de l'efficacité militaire et policière dans le cadre du fédéralisme ou du régionalisme.

Alain Guillot-Pingue développe l'historique des relations communautaires Belges en matière de forces militaires , civiles armées et non armées. L'affaiblissement du pouvoir de l'état Belge d'une part et des autorités communales d'autre part est manifeste. Des accords transfrontaliers font apparaître des Eurorégions. Pourtant, même après la réforme fédérale issue des accords de la St Michel, l'ancrage fédéral de l'armée et de la gendarmerie reste entier.

Le modèle Belge peut-il dès lors être considéré comme modèle pour une Europe Fédérale, se demande le Prof. K. Deschouwer de la VUB. La dynamique politique en Belgique et en Europe sont de directions opposées. Le fédéralisme bipolaire et asymétrique belge comporte trois régions et trois communautés. C'est le résultat d'un processus qui a généré un peu aléatoire souvent improvisé au fil des compromis politiques et reparti sur plusieurs décennies. Cela illustre principalement que le fédéralisme est multiforme et non pas doctrinaire. Il est donc suffisamment flexible pour dissiper les frayeurs des Britanniques et pour intégrer la mosaïque des variantes de l'idée que l'on se fait de l'Europe.

L'Europe d'après le traité de Maastricht ne devra-t-elle pas s'appuyer sur un fédéralisme pragmatique à la Belge ? Le Prof. R. Ergéc de l'ULB juge le système institutionnel de Maastricht en terme de processus centralisateur modifiant la répartition des compétences à travers les différents niveaux de pouvoir : communautaires, nationaux, régionaux, provinciaux, communaux. Il est également à l'affût des signes avant-coureur d'une véritable Constitution Européenne. Le tout reste cependant une construction hybride à l'image des contradictions et des intérêts en présences.

L'Europe se fera dorénavant avec les Régions, réalité que les architectes de l'Europe ne pourront plus ignorer.

Le principe de subsidiarité, introduit dans la perspective personnaliste, réapparaît ici quoique plus difficile à appliquer qu'à énoncer. Principe d'organisation, d'autolimitation politique et administratives? Comment peut-on inscrire cette éthique politique dans des institutions politiques ? Le fédéralisme doit être une méthodologie de responsabilité et de solidarité, d'autonomie et d'intégration échelonnée, de liberté et de démocratie.

Prof. Dr. Gonzales d'Alcantara
Président du Centre d'Etudes du Fédéralisme

APPORT DU PERSONNALISME A LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE

Roberto Papini

Professeur à l'Université de Trieste,
Secrétaire Général de l'Institut International Jacques Maritain, Rome

Korte inhoud

Tijdens de weerstand en na het tweede wereldconflict deed het personalisme een belangrijke inbreng in de opbouw van het verenigd Europa op o.a. religieus, cultureel, gerechtelijk en politiek vlak. Men vindt dit terug in de filosofie, bij de kerkelijke leiding, in de grondwetten van de nieuwe Staten en in sommige door internationale organisaties afgesloten verdragen.

Vandaag kan de personalistische inspiratie van de politieke filosofie nog bijdragen tot de analyse van bepaalde theoretische problemen verbonden aan de te nemen richting van de Europese integratie; o.a. tot de politieke theorie (het gemeenschappelijk goed, het subsidiariteitsbeginsel, de gemeenschapsidee), tot de verhouding tussen ethiek en economie, tot de Europese culturele politiek ...

Het betreffen verder uit te diepen ideeën.

INTRODUCTION

Personalisme et Europe ont des racines communes, notamment l'idée de personne, fondement de l'une et de l'autre.

Le premier des deux termes, personalisme - Mounier et d'autres préfèrent parler de personalismes au pluriel pour tenir compte de la différence de leurs démarches philosophiques (1) - est implicite dans toute civilisation d'inspiration chrétienne et peut être repérée dans d'autres cultures monothéistes, mais son apparition et sa définition datent des années 30 (même s'il existait auparavant des auteurs d'inspiration personaliste et

FEDERALISME, 1992

même si, dans ces années-là, il existait des penseurs qui fondaient leurs réflexions sur la personne sans se définir personnalistes). Il s'agit d'un courant de pensée, non d'une idéologie fermée, caractérisé par la défense de la personne dans la crise traversée par les démocraties libérales alors qu'émerge peu à peu le phénomène totalitaire. Face aux divers intérêts politiques, économiques et sociaux défendus par les sociétés "bourgeoises", par les forces révolutionnaires ou réactionnaires attachées aux notions de classe, de race ou d'Etat, les penseurs personnalistes prennent comme axe de leur réflexion, souvent centré sur la philosophie de la culture et la philosophie politique, l'identité de la personne qui n'est pas l'individu atomisé conforme au paradigme individualiste de la ratio moderne, mais l'homme relationnel, fondement de la vie en société; d'où cette connotation de communautaire prise par le personnalisme chez plusieurs auteurs.

C'est en France que cette "école de pensée" est la plus visible (même si les Français ont été au départ également très influencés par le bouillonnement des idées en Allemagne) avec J. Maritain, E. Mounier, D. de Rougemont, A. Marc, R. Aron, A. Dandieu, Y. Simon, N. Berdiaev, P.-L. Landsberg (émigré allemand) et d'autres, les revues *Ordre Nouveau* et *Esprit*; mais outre les Français, d'autres penseurs prennent comme point de départ ce même "souci de l'homme" qu'exprimait le titre du livre de R. Guardini, théologien d'expression allemande, *Sorge um den Menschen*. Outre Guardini, on trouve en Allemagne : K. Barth, M. Scheler, Th. Hecker et le dernier, Bonhoeffer; en Italie : L. Stefanini, G. Capograssi, G. La Pira et naturellement, L. Sturzo, particulièrement dans les ouvrages qu'il a écrits durant sa longue période d'exil. On pourrait également citer d'autres auteurs en Belgique, en Pologne, en Tchécoslovaquie, en Hongrie... Tous ne se définissaient pas comme personnalistes parce qu'ils appartenaient à différents mouvements culturels ou politiques, mais tous fondaient leur réflexion sur ce même principe : une certaine idée de l'homme comme personne. Parmi ces auteurs, J. Maritain mérite une place particulière pour sa réinterprétation personnaliste de la philosophie de l'être. Avec Mounier, il est l'un des penseurs qui tâchent de donner au personnalisme une consistance propre sur le plan philosophique. Ils préconisent ensemble la rupture avec les modèles libéraux et communistes et ils proposent un changement en profondeur d'abord sur le plan culturel. Comme l'écrivait Mounier, il s'agit même de "refaire la Renaissance". Dans son livre *Révolution personnaliste et communautaire*, il écrit : "Un premier humanisme abstrait se constitua à partir de la Renaissance, dominé par la mystique de l'individu; un second humanisme tout aussi abstrait et non moins inhumain, se constitue aujourd'hui

en URSS, dominé par la mystique du collectif"(2). Pour réaliser en revanche un nouvel humanisme qui soit un "humanisme intégral", titre du célèbre livre de Jacques Maritain, il ne reste pas d'autre voie que celle de la révolution, non pas violente mais essentiellement spirituelle, ainsi que le voulait Péguy, le maître à penser des personnalistes français. Mais comme cette révolution doit s'opérer face au "désordre établi", Maritain note : *"En tout cas, la rupture entre l'ordre chrétien et le désordre établi n'intéresse pas seulement les choses économiques ou politiques, mais tout l'ensemble de la culture, les relations du spirituel et du temporel, la conception même qu'on doit se faire de l'oeuvre de l'homme ici bas et en ce temps de l'histoire du monde. Elle n'intéresse pas seulement le régime extérieur et visible de la vie humaine; elle intéresse aussi et en premier lieu les principes spirituels de ce régime. Elle doit se manifester à l'extérieur, dans l'ordre visible et tangible. Mais la condition inéluctable est qu'elle se consume d'abord dans l'intelligence et dans le coeur de ceux qui veulent être les coopérateurs de Dieu dans l'histoire, et c'est qu'ils en comprennent toute la profondeur"* (3).

Dans les années 30 et 40, ce courant de pensée sera à l'origine d'un profond renouveau théologique, philosophique et politique, qui marquera tant le mouvement catholique et ses expressions politiques et sociales - en insistant surtout sur la démocratie et la justice sociale -, que les mouvements socialiste et fédéraliste et qui débouchera dans la réflexion ecclésiale qui a préparé le Concile Vatican II, aussi bien, last but not least, que dans la culture commune : il suffit de rappeler à cet égard l'influence qu'il a exercée sur les Constitutions nouvelles des pays européens après la Seconde Guerre Mondiale ou sur la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU.

Le second des deux termes, l'Europe, a également un fondement personnaliste. Qu'évoque en effet l'idée d'Europe si ce n'est, avant tout, l'idée des droits de l'homme comme droits effectifs de la personne ? Ici, les droits sont le fruit de la rencontre des trois traditions méditerranéennes, chacune apportant sa contribution au patrimoine commun : Israël, le sens de l'histoire; la Grèce, le sens de la raison; et Rome, le sens du droit. Une synthèse s'en dégage, c'est la valeur et la place centrale de la personne humaine dans le Christianisme, idée que la Réforme et la Philosophie des Lumières ont développée par la suite. Mais l'Europe évoque aussi la rencontre de cultures différentes et différemment intégrées par rapport au melting pot américain (4). Il existe donc un lien solide entre personnalisme et culture européenne que les tenants du personnalisme fédéraliste - judicieuse association de mots employée par certains auteurs - n'ont pas manqué de souligner. L'identité de

FEDERALISME, 1992

l'Europe se fonde sur l'humanisme de la personne. Telle est en substance l'affirmation de tout fédéralisme. Denis de Rougemont écrit : *“La vocation de l'Europe est son idée de l'homme”* et la tâche du personnalisme européen est *“l'invention de structures politiques de type fédéraliste, les seules qui peuvent provoquer la paix, les seules capables de sauvegarder la liberté dans l'ordre”* (5).

On peut faire remonter l'idée d'Union européenne au-moins à Kant; elle s'est même affirmée en réaction contre le discours sur le “déclin de l'Europe”, thème repris depuis la moitié du XIXe siècle au-moins, mais c'est surtout après la Première Guerre Mondiale que l'idée des “Etats-Unis d'Europe” commence à faire son chemin, reprise par toute une série de penseurs - Husserl, Huizinga, Berdiaev, Bernanos, Marrou, Guardini, Sturzo, etc. - qui insistent sur le fait qu'il ne faut pas chercher l'identité de l'Europe dans les seules conquêtes de la science et de la technique mais dans les grandes intuitions sur l'homme : rationalité, liberté, droit, justice, solidarité, etc. C'est dans la tragédie de la Seconde Guerre Mondiale et sur les fronts de résistance aux fascismes que se développe ensuite un personnalisme fédéraliste combatif voulant rompre avec le passé et créer de nouvelles structures politiques et sociales aux plans national, européen et mondial afin que l'horreur ne se répète pas (ce phénomène se reproduira au moment de la révélation des Goulags, lorsque la résistance au communisme s'appuiera sur les droits de la personne).

Pendant la Résistance notamment, c'est toujours au nom de l'homme que se manifestait l'opposition, y compris de la part de ceux qui faisaient profession de matérialisme historique. La lecture des documents les plus significatifs de cette période est symptomatique à cet égard. Comme Maritain l'a bien mis en lumière, lui qui s'était engagé directement par la radio et dans ses écrits (rappelons simplement ses deux petits livres *Messages* et *Christianisme et Démocratie*), il s'agissait d'un combat pour la liberté et pour l'instauration d'un nouveau régime d'ordre culturel d'abord, avant d'être politique et social. C'est durant cette période que s'établit d'une part l'union étroite entre personnalisme et fédéralisme et que d'autre part on souhaite l'unité politique de l'Europe dans une optique supranationale. Il existe une littérature abondante sur ce sujet qui a laissé des traces dans tous les pays d'Europe. Il suffit de citer un passage du manifeste de la Résistance européenne, signé en 1944 par des résistants de différents pays : *“La vie des peuples doit être fondée sur le respect de la personne, sur la justice sociale, sur l'usage intégral des ressources économiques en faveur de l'ensemble de la collectivité*

et sur l'épanouissement autonome et rationnel de la vie... Ces objectifs ne peuvent être atteints si les différents pays du monde n'acceptent pas de dépasser le dogme de la souveraineté absolue des Etats en s'intégrant dans une organisation fédérale unique" (6).

Nous allons à présent analyser dans la première partie de notre réflexion quel a été l'apport du personalisme à la culture européenne et, dans une seconde partie, nous verrons quelle pourrait être la contribution d'une pensée politique d'inspiration personaliste à la solution de problèmes théoriques contemporains liés à la construction européenne.

PERSONNALISME ET CULTURE EUROPEENNE

Laissant de côté quelques questions qui risquent de nous détourner de l'essentiel de notre réflexion, par exemple celle de savoir s'il est plus correct de parler de culture au singulier ou au pluriel, ou mieux, de recourir au terme de civilisation, nous nous bornerons à constater que le personalisme, tel qu'il s'est exprimé à travers diverses théories (politiques, juridiques, économiques, etc.) ou s'est développé au coeur d'événements européens majeurs des années 30 à nos jours (du Front populaire en France à la guerre civile espagnole, de la résistance aux fascismes à la reconstruction), puis tel qu'il s'est affirmé dans les années d'après-guerre à côté de l'existentialisme et du marxisme, s'est façonné une pensée et un langage au point de passer dans la culture commune au sens fort du terme. Mais on peut également relever une influence précise du personalisme durant la guerre et l'après-guerre (et par la suite aussi, en partie) sur certains domaines particuliers. On peut au moins distinguer à cet égard cinq sphères : la philosophie, le magistère de l'Eglise, la culture politique, les Constitutions des nouveaux Etats et certains traités constitutifs des organismes internationaux.

1. Nous nous arrêterons peu à l'influence exercée sur le discours philosophique en général car elle dépasse notablement le cadre de notre réflexion. Il convient néanmoins de souligner que si le personalisme comprend diverses approches philosophiques -du thomisme de Maritain au spiritualisme de Mounier et à la phénoménologie de Scheler- toutes ont placé la personne humaine au coeur de leur réflexion. Or c'est précisément cela qui les distingue en face du structuralisme, du nihilisme, du marxisme (au moins un certain marxisme) qui remettent en question l'humanisme et l'idée même du sujet.

2. Venons-en plutôt à l'importante influence exercée sur le magistère de l'Eglise, au moment précisément où se dessinait à l'intérieur de l'Eglise un intérêt croissant pour les valeurs défendues par le personnalisme. Dans les années 30, et surtout dans les années 40 face aux totalitarismes, l'enseignement officiel qui, jusqu'alors, avait fait preuve d'une indifférence (relative) par rapport aux régimes politiques, prend la défense de la personne humaine en tant que telle et, partant, celle de la démocratie. L'Eglise qui, dès les encycliques de Léon XIII, ne condamne plus les libertés modernes et amorce le distinguo entre institutions politiques libérales -acceptables- et principes libéraux sous-jacents -condamnables-, connaît une évolution dans son enseignement, notamment avec Benoît XV, qui permettra ensuite à Pie XII de reconnaître la valeur de la démocratie dans ses célèbres messages radiodiffusés de Noël, en 1942 et en 1944. Long chemin marqué par des papes personnalistes, de Jean XXIII et Paul VI - à travers le Concile - jusqu'à Jean-Paul II qui, dans *Centesimus annus*, en arrive à juger de la valeur démocratique d'un régime à la façon dont il respecte les droits de la personne. La "conversion" de l'Eglise au personnalisme contribue à universaliser son langage.

D'autre part, c'est la réflexion personnaliste sur le rapport entre christianisme et démocratie qui justement favorise, entre les deux guerres, le lent cheminement de l'Eglise vers la démocratie, au moment où les évêques et les fidèles étaient en majorité attachés aux principes du nationalisme et souvent à l'autoritarisme. Ce furent surtout L. Sturzo et J. Maritain qui jouèrent à cet égard un rôle capital.

3. L'apport du personnalisme est considérable également dans le domaine de la culture politique, démocratique et laïque en général, coïncidant en de multiples aspects avec les valeurs de la démocratie libérale et par d'autres en les dépassant. Le personnalisme est avant tout une certaine conception de la personne dont les droits sont inaliénables. Il affirme l'importance des corps intermédiaires et la distinction, mais non pas la séparation, entre corps politique et l'Etat, et valorise la démocratie politique et sociale ainsi que la participation des citoyens. En matière de relations internationales, il propose de dépasser les nationalismes et de rechercher des formes d'association et d'intégration régionales et mondiales.

Nous souhaiterions souligner en particulier quelques points de la réflexion personnaliste susceptibles d'apporter à la théorie politique contemporaine

des contributions importantes.

I) Un apport à la définition du statut de la politique dont il reconnaît l'autonomie (relative). C'est grâce au thomisme personaliste d'Etienne Gilson et de Jacques Maritain que s'est opérée entre spirituel et temporel, entre religion et culture, la distinction qui a permis d'affirmer le caractère autonome et donc laïque de la politique. Cela signifie que l'épanouissement de la personne et de la communauté des personnes constituant la société politique, n'est pas un moyen mais une fin, une fin non absolue mais "intermédiaire". Comme l'écrivait Maritain, *"la société politique n'a pas pour office de conduire la personne humaine à sa perfection spirituelle et à sa pleine liberté d'autonomie"* (7), mais est destinée *"au développement de conditions de milieu qui portent de telle sorte la multitude à un degré de vie matérielle, intellectuelle et morale convenable au bien et à la paix du tout"* (8). Cette façon de voir, tout en situant correctement le statut de politique, contribue également à exorciser toute perspective totalisante (cléricale et laïque) et à affirmer son rôle d'art et de science nécessaire au développement de la personne et de la société.

II) Un apport à la théorie de l'Etat. Le personalisme critique sa prétendue souveraineté liée historiquement à l'apparition de l'Etat nation. Ce n'est pas l'Etat qui confère des droits à la personne; ceux-ci préexistent. Dans *L'Homme et l'Etat*, J. Maritain développe une conception ancienne du "corps politique" qui comprend les citoyens, les corps intermédiaires et l'Etat, chacun avec ses fonctions propres. L'Etat est donc l'expression distincte mais non séparée du corps politique. La conception de Maritain dépasse ainsi le dualisme Etat/société civile de la philosophie politique moderne, théorisée essentiellement par Hegel (critiqué mais non dépassé par Marx), dans l'unité du corps politique. Cette dernière catégorie permet ainsi, d'une part, d'éviter le risque (totalitaire) de voir la société civile absorbée dans l'Etat et, de l'autre, d'absorber l'Etat dans la sphère de la société civile, c'est-à-dire d'abord dans la société économique (danger qui menace ce que l'on appelle le "capitalisme tardif").

Dans le domaine des relations internationales, cette théorie "instrumentale" de l'Etat contribue à dépasser "l'anarchie internationale", tant de fois dénoncée non seulement par les fédéralistes, que les organisations internationales de nature confédérale - de la SDN à l'ONU - ne parviennent pas à maîtriser, parce qu'elle peut intégrer les Etats - étant donné précisément qu'ils ne sont pas "souverains" - dans un ordre mondial.

FEDERALISME, 1992

III) Une affirmation de la théorie de la subsidiarité. Déjà plus ou moins énoncée par les auteurs classiques, c'est à l'époque moderne qu'elle est affirmée surtout dans l'enseignement social de l'Eglise catholique - on en trouve le principe en 1891 dans *Rerum Novarum* et la théorie en 1931 dans *Quadragesimo anno* (9) - mais c'est le personnalisme qui lui donne son développement philosophique en l'intégrant à la philosophie des droits. Le principe classique de subsidiarité (10) considère le corps social comme un tout à l'intérieur duquel les hommes et les "corps intermédiaires" ont, chacun, leur rôle à jouer en fonction du bien commun et, dans ce cadre, ce que les individus ou les corps intermédiaires peuvent réaliser de façon efficace ne doit pas l'être par un organe politico-administratif d'échelon supérieur (les Eglises réformées ont développé un concept analogue avec la notion de "souveraineté dans son domaine propre" qui concerne la nécessité de reconnaître la nature différente de l'Etat par rapport aux autres groupes de la société; cette notion fixe une limite à l'intrusion de l'Etat dans des domaines non politiques qui ont leurs finalités propres, comme la culture, la vie sociale et religieuse; on parle parfois également de société responsable et multiforme).

Le bien commun est donc le critère de jugement servant à identifier par qui et à quel niveau dans la société une tâche déterminée doit être accomplie. Le concept de bien commun a cependant connu à l'époque moderne des changements de sens. Son sens, aujourd'hui, n'est plus évident; il est en quelque sorte inscrit dans la loi naturelle (si l'on reconnaît une loi naturelle), mais actuellement, on discute librement de ses finalités autour de la "table ronde" que constitue la société pluraliste. Le personnalisme, en déplaçant la "souveraineté" de l'Etat au peuple et en faisant de la personne le fondement de toute organisation sociale, a contribué à éclairer le problème : le bien commun est enraciné dans les droits de la personne, il est en quelque sorte le résultat de la tension entre le bien de l'individu et celui de la collectivité. A cet égard, le personnalisme se rapproche du libéralisme mais s'en distancie par l'accent très marqué qu'il met sur la dignité de la personne et par le rôle qu'il assigne à l'Etat conçu non seulement comme garant dans la compétition sociale, mais également comme instrument servant à mettre en place les conditions favorables au développement de la personne et de la communauté.

Le principe de subsidiarité, tel que le comprend le personnalisme, est soit un devoir de non-ingérence - subsidiarité négative - expression de la pensée scolastique et de la pensée libérale, principe fondé sur la loi de la suppléance (l'autorité "supérieure" ne peut intervenir que lorsqu'elle pallie à une déficience du niveau "inférieur"), soit un devoir d'ingérence - subsidiarité positive - de

l'autorité supérieure, fondé sur la finalité du bien commun, imposé dans une "société organique" (corporative), ou au contraire résultant d'un consensus dans une société pluraliste (11).

Le principe de subsidiarité porte en soi la reconnaissance de sphères autonomes comme la famille, l'entreprise, les syndicats, les régions, etc. C'est un principe intrinsèquement antitotalitaire : il réunit le pluralisme social et la conception démocratique de l'Etat (cf. par exemple l'oeuvre de M. Hauriou, juriste d'inspiration personaliste et le cas concret de la répartition des compétences législatives en République Fédérale d'Allemagne entre le "Bund" et les "Länder" prévue dans l'article 72 §2 de la Loi fondamentale). Dans le domaine socio-économique, l'Etat (ou l'autorité supérieure à l'Etat) est fondé à intervenir et habilité à fixer les règles de fonctionnement du marché afin de promouvoir la justice sociale, lorsque le corps social, à ses différents niveaux, est moins à même de le faire (cf. les théoriciens allemands et la doctrine de "l'économie sociale de marché"). Le principe est également applicable au plan international. Jean XXIII, dans l'encyclique *Pacem in terris* (n. 74) s'exprime de la façon suivante : *"Le bien commun doit être poursuivi en respectant également dans les rapports internationaux le principe de subsidiarité et en ayant toujours comme point de référence la promotion de toutes les personnes, à commencer par les plus défavorisées"*.

Qui va décider dans les cas concrets ? Quels critères l'autorité suprême va-t-elle utiliser pour juger du bien commun et par quelles procédures faut-il prendre les décisions de façon à ce qu'elles reposent sur le consensus le plus large possible ? Il faut non seulement fixer des règles claires (principe d'autonomie, principe de participation, distinction entre decision taking et decision making, etc.) sur la définition du consensus, mais il faut tenir le plus grand compte de l'avis des intéressés. A cet égard, il est intéressant d'étudier par exemple l'application du principe au sein de l'Organisation Internationale du Travail en ce qui concerne les questions ayant trait à la liberté syndicale (12).

IV) L'apport particulier du personalisme fédéraliste. A la suite de Proudhon, le personalisme, vu sous cet angle particulier, défend une conception du fédéralisme qui n'est pas seulement institutionnelle mais qui s'étend à toutes les sphères de la société : communautés sociales fédérées, Etats fédérés, fédération transnationale mondiale. Comme l'écrit H. Brugmans : *"Le fédéralisme n'est pas seulement une manière particulière d'organiser les relations internationales, mais une doctrine complète qui est née de la philosophie personaliste et qui s'efforce de réaliser dans le concret une certaine*

FEDERALISME, 1992

conception de l'homme et de la société" (13). Ce qui est proposé, c'est une société fédéraliste fondée sur les principes d'autonomie et de participation:

- au plan politique : fin du monopole de l'Etat nation et décentralisation des pouvoirs vers le bas, c'est-à-dire les communes et les régions, et vers le haut, ce qui suppose la constitution d'entités fédérales à l'échelon régional et mondial;
- au plan du développement culturel : respect des particularismes sociaux et des cultures qui constituent la diversité (et la richesse) de l'Europe; c'est essentiellement à travers la culture que se réalise le plein épanouissement des personnes et des communautés;
- au plan socio-économique : respect du travailleur, participation des intéressés aux décisions qui les concernent, reconnaissance de l'autonomie de l'économie mais également de sa relation avec la politique qui détermine prioritairement le bien commun de la société (14).

4. L'influence du personnalisme ne s'est pas exercée uniquement sur la théorie politique mais également, dans la pratique, sur l'élaboration des Chartes Constitutionnelles qui ont vu le jour après la Seconde Guerre Mondiale, le régime parlementaire fondé sur le suffrage universel et l'affirmation des droits sociaux prend forme avec des connotations précises; mais c'est dans les Constitutions élaborées après 1945 que nous trouvons une référence claire à la personne humaine comme fondement de l'ensemble du système institutionnel. Les Constitutions française de 1946 et italienne de 1948, la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne de 1949 et la Constitution espagnole de 1978, malgré la diversité des tendances à travers lesquelles elles se sont exprimées, ont toutes été influencées par cette inspiration personnaliste qui les caractérise en profondeur : la dignité de la personne humaine et le rôle de l'Etat qui est à son service y sont expressément affirmées, ce qui indique que l'on conçoit l'Etat comme un "instrument" et que l'on dépasse la séparation opérée par le libéralisme entre politique et économie. Ces Constitutions sont caractérisées par une certaine idée de l'homme que l'on retrouve dans leur structure juridique d'ensemble, notamment dans le préambule et les dispositions-cadres. Elles se proposent de réaliser, en effet, *"le plein épanouissement de la personne humaine"* (article 3 de la Constitution de la République italienne) et les droits et les devoirs des citoyens sont fixés en fonction de cet objectif. C'est en outre le solidarisme

qui tâche d'établir des rapports d'harmonie entre liberté et justice, entre classes et nations; on va au-delà de l'idée de la simple garantie des droits. Tout l'appareil constitutionnel se réclame de cette primauté de la personne, considérée comme travailleur, femme, etc., et envisagée de façon concrète dans la famille, l'éducation, l'économie, le droit, la vie associative, l'Etat et les limites de sa souveraineté. C'est l'expression, dans la pratique, d'une démocratie politique et sociale (15).

5. Il faudrait ensuite rechercher l'influence exercée par le personnalisme sur les organismes internationaux, notamment sur la Déclaration des Droits de l'Homme des Nations Unies, la convention du Conseil de l'Europe et les traités instituant les Communautés. Notre réflexion se limitera à ce dernier point. Il est vrai que les traités sont également imprégnés de philosophie néo-libérale et que trois courants culturels principalement ont exercé une influence sur leurs rédacteurs : le fonctionnalisme (intégration à base d'intérêts économiques), le confédéralisme (la construction européenne ne peut faire abstraction de la persistance d'Etats souverains), et le fédéralisme (qui voit au contraire la racine du mal dans l'anarchie internationale provoquée par la présence d'Etats nationaux souverains). Les traités communautaires font apparaître selon le cas des caractéristiques de l'un ou l'autre courant (notamment en ce qui concerne le principe fédéral, il convient de souligner trois avancées : l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, les ressources propres de la Communauté européenne, les règlements de la Communauté directement appliqués par les destinataires à l'intérieur des Etats membres). Mais il est non moins vrai que l'on retrouve l'apport du personnalisme dans certains points fondamentaux : la primauté du politique sur l'économique, d'où les interventions destinées à corriger les distorsions du marché, l'attention accordée aux exigences de rééquilibrage entre les régions et les secteurs sociaux à travers des formes concrètes de solidarité, la valorisation de la participation des citoyens et l'objectif que constitue une Communauté ouverte au monde. Par ailleurs, le terme même de communauté, bien peu employé à l'époque dans les relations internationales, tire probablement son origine du personnalisme dans lequel baignait, entre autres, la culture politique du moment.

Les pères fondateurs voulaient une Communauté n'ayant pas pour seul but de faire coopérer entre eux des Etats mais, comme le dit le préambule du traité CEE, pour *"établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens"*, c'est-à-dire finalement entre les personnes.

FEDERALISME, 1992

Comme l'écrit Robert Lecourt, ancien président de la Cour de Justice de la Communauté européenne : *"C'est une 'Communauté' qu'ont fondée les neuf Etats européens. Ce terme est lourd de sens. Il n'évoque nullement l'idée d'une simple coopération temporaire entre eux, bornée à quelque objet isolé. ... Au-delà des Etats, la Communauté vise ostensiblement les populations, sans le concours desquelles aucun marché commun ne serait concevable. Elle poursuit un dessein de solidarité. Elle unit les peuples sous l'empire d'une unité des règles"* (16).

Si l'on étudie les principales délibérations de la Cour de Justice, les déclarations de la Commission, du Conseil de ministres et du Parlement européen, on voit qu'elles ont été élaborées -généralement- dans le respect de la personne humaine et de ses droits fondamentaux, des principes démocratiques, de la justice sociale et de la solidarité.

LE PERSONNALISME ET L'AVENIR DE L'EUROPE

Nous analyserons, dans cette seconde partie, la contribution qu'une philosophie de la culture et une philosophie politique et sociale d'inspiration personaliste peuvent apporter à l'analyse de certains problèmes théoriques liés à l'orientation future de la construction européenne. Plusieurs d'entre eux nous semblent d'une importance capitale : la notion de bien commun dans la société pluraliste, l'idée de communauté comme sujet politique original, la présence des valeurs dans le discours économique et la dimension communautaire de la politique culturelle. Il s'agit simplement de pistes de réflexion, de sujets à approfondir.

1. Dans la théorie politique contemporaine, l'idée de bien commun est souvent contestée. Il est dit dans le document conciliaire *Gaudium et Spes*, nourri de principes personalistes : *"aussi l'ordre social... et son progrès doivent-ils toujours tourner au bien des personnes, puisque l'ordre des choses doit être subordonné à l'ordre des personnes et non l'inverse"* (n. 26); mais pour les auteurs socio-systémiques (N. Luhmann) qui s'inspirent de la cybernétique, l'ordre social est le fruit de la seule sélection interne au système de communication; c'est une opération dans laquelle le macro-système ne fait référence qu'à lui-même et ne s'adapte que pour répondre aux lourdes nécessités devant lesquelles il se trouve d'opérer une sélection dans le désordre extérieur. Pour les individualistes méthodologiques (K. Popper et

R. Boudon), l'ordre social est surtout le fruit fortuit des myriades de choix individuels. Ces deux écoles définissent le bien commun comme la simple addition des biens individuels et éprouvent donc quelque difficulté à justifier le droit d'intervention de l'Etat dans la société.

Le personnalisme présuppose en revanche que l'homme est appelé à un épanouissement personnel en relation avec les autres en tant qu'être politique et social et qu'ainsi il *"ne poursuit pas seulement des fins propres: ses finalités propres passent bien souvent par des finalités communes, et il lui arrive de poursuivre des finalités communes pour elles-mêmes"* (17). Naturellement, le bien commun, posé ainsi en principe, n'est plus aujourd'hui aussi évident que dans les sociétés "organiques" du passé; dans la société contemporaine, il ne peut naître que du consensus sur les droits de la personne.

En ce qui concerne le néo-libéralisme auquel se réfère la majorité des auteurs et qui a fortement inspiré les gouvernements de M. Reagan ou de Mme Thatcher, l'encyclique *Centesimus annus*, d'orientation personnaliste très marquée, fait une distinction opportune entre le droit à la libre initiative économique de la personne et le fonctionnement du marché lorsqu'il est dépourvu de toute règle et, surtout, affranchi de toute obligation de solidarité sociale.

A propos du néo-contractualisme, on fait en général référence à J. Rawls, principal théoricien du nouveau contrat social présenté sous la forme d'une théorie de la justice, qui affirme que *"All social primary goods - liberty and opportunity, income and wealth and the bases of self-respect - are to be distributed equally, unless an unequal distribution of any or all those goods is to the advantage of the least favored"* (18). Mais il est difficile de penser que cela se produise dans les sociétés conflictuelles comme les nôtres par un simple consensus qui se réaliserait sur des critères de justice purement procédurale ou que *"the idea of maximilising the good does not hold sway by default"*, c'est-à-dire en l'absence d'alternatives de parvenir à l'équité et à l'efficacité comme le soutient Rawls (19). On imagine mal que l'homme renonce à ses intérêts personnels en vue de l'efficacité définie en termes de maximalisation des intérêts personnels. Ce même auteur a, d'ailleurs, changé d'avis par la suite et reconnaît que le choix des principes de justice ne se fait pas selon un mécanisme de sélection qui jugerait les meilleurs sur la base de purs critères de rationalité (20). En réalité, il est encore difficile de penser qu'une théorie crédible de la justice puisse ne pas être exogène, c'est-à-dire qu'elle ne place pas ses propres fondements dans une norme éthique, c'est-à-dire l'épanouissement de la personne et de toute personne,

FEDERALISME, 1992

dépassant les préférences des individus, et quelle qu'en soit la définition de la personne sur laquelle s'établit un consensus. Le néo-contractualisme, en effet, dans toutes ses versions (de Rawls à Nozick), encourt le risque de négliger les secteurs sociaux plus faibles.

2. Toujours dans le domaine de la théorie politique, une philosophie d'inspiration personnaliste peut nous aider à dépasser le dogme, à la vérité, fort malmené, de la souveraineté nationale et à empêcher, ainsi, que la politique ne s'engage dans des impasses. Comme on l'a déjà rappelé, Maritain (et d'autres avec lui) a contesté la souveraineté absolue de l'Etat affirmée par la culture politique moderne et a soutenu qu'elle procédait - et seulement dans une certaine mesure - du "corps politique", c'est-à-dire des personnes et des communautés où elles vivent, tandis que les institutions - aux différents niveaux : local, national, supranational - ont des pouvoirs délégués. Cette perspective va loin dans la conception de la philosophie publique et dans la refondation de la théorie politique en termes de subjectivité personnelle et sociale. Dans cette perspective, les institutions devraient de définir de plus en plus à partir de la subsidiarité et de la responsabilité et de moins en moins de la souveraineté. Ceci revient à inverser la tendance qui conçoit les différents pouvoirs non étatiques, inférieurs ou supérieurs, uniquement en termes de décentralisation de l'Etat et à les fonder, au contraire, directement sur le mandat populaire, en ouvrant ainsi la voie à une diffusion des pouvoirs dans la société, dans une optique de pluralisme effectif des centres de décision : institutions régionales et locales, étatiques et européennes (et demain mondiales).

3. Une philosophie personnaliste peut également apporter sa contribution dans le domaine de la théorie économique. Un nombre croissant d'économistes se rend compte du fait que la théorie dominante, fondée sur l'utilitarisme individualiste, ne peut fournir de solutions, à la fois efficaces et justes, à la complexité des questions économiques et sociales.

Cela est une conséquence de la présence diffuse de "biens publics", "d'externalités" de la production et de la consommation, "d'asymétries dans l'information", ou d'exigences radicalement nouvelles comme l'écologie. A cela s'ajoute la difficulté de surmonter les crises du type de celle que nous vivons actuellement. Théoriquement, l'opérateur économique tend seulement à maximaliser l'utilité individuelle et, toujours théoriquement, l'utilité sociale

serait la somme des utilités individuelles. En fait, on s'aperçoit de plus en plus que ce type de rationalité économique n'offre pas une interprétation plausible de la réalité. Les motivations humaines sont bien plus complexes et également différentes suivant les contextes culturels (21).

Les débats qui ont lieu actuellement au sein de la "business community" à propos de l'éthique des affaires, semblent également aller dans ce sens : un système doit constamment améliorer ses règles du jeu s'il ne veut pas se transformer en une jungle où la concurrence est en fin de compte inefficace; l'équité devrait donc être au service de l'efficacité.

Une seconde tendance, plus proche d'une sensibilité personnaliste, va cependant dans le sens d'un élargissement du débat sur les rapports entre éthique et économie aux différents secteurs sociaux - et aux différents niveaux : national, régional et mondial - dont l'économie fait partie. La contribution de l'éthique se mesure alors soit à la raison critique qu'elle peut exprimer face à la base de rationalité limitée du modèle utilitariste de l'économie, soit au rôle positif qu'elle peut jouer pour préciser les finalités de l'agir humain et donc aux correctifs qu'elle peut apporter dans la perspective d'une conception humaine du développement. Si l'écroulement des régimes communistes nous pousse à revaloriser l'initiative privée et à reléguer les bureaucraties centralisées, il doit également nous aider à réfléchir aux conditions qui conviennent à un réformisme moderne tenant compte, dans le cadre du développement, des ressources humaines, de la participation populaire et donc de la démocratie au niveau politique et social.

4. C'est enfin dans le domaine de la théorie et de la politique de la culture que le personnalisme peut apporter sa contribution toute particulière. Pour une série de raisons qu'il serait trop long d'énumérer ici, la construction européenne a pratiquement oublié, du moins jusqu'à présent, la dimension culturelle dont elle a sous-évalué la force en termes de créativité sociale et de mobilisation des peuples pour le projet communautaire. Il semble pourtant que Jean Monnet lui-même ait déclaré dans les dernières années de sa vie : *"Si l'Europe était à refaire, il faudrait peut-être commencer par la culture"*. Nous savons aujourd'hui que le progrès des sociétés complexes dépend non seulement de l'économie et de la politique mais également de la culture scientifique et humaniste. C'est pourquoi la question de la politique culturelle et des droits culturels est un aspect central de toute stratégie de développement. Le rôle croissant de la CEE dans le monde ainsi que celui

FEDERALISME, 1992

des relations politiques et économiques à l'intérieur de la Communauté et entre celles-ci et les autres pays européens, notamment ceux de l'Europe centrale et orientale, exigent que l'on mette en oeuvre une politique culturelle européenne dépassant la faible coopération intergouvernementale existante dans ce secteur. Il est, en outre, difficile d'imaginer que la future Union politique européenne puisse renoncer à une politique culturelle proprement européenne s'ajoutant à celle des Etats membres et des collectivités locales, coordonnées selon le principe de subsidiarité.

Les valeurs personalistes peuvent nous aider à définir les objectifs de cette politique culturelle, et même nous faire éviter certains dangers. Le premier risque, très actuel, est de la réduire à une politique privilégiant les manifestations visibles (expositions, musées, échanges, etc.) avec un intérêt particulier pour leur commercialisation, au détriment du travail de création et d'élaboration des idées. Il s'agit là d'une conséquence de la politique spectacle à laquelle nous nous sommes habitués, elle-même conséquence de l'appauvrissement du politique, de la perte de son rôle et de ses pouvoirs réels au profit de l'économie, du droit ou de l'information, ce qui n'est pas toujours de bon augure pour la démocratie. Une politique culturelle de ce genre contribue à accroître la passivité du citoyen européen, quand ce n'est pas sa violence. Le personalisme nous pousse en revanche à centrer notre réflexion sur une politique mettant en valeur les expressions artistiques et créatrices.

Le second risque est de privilégier les politiques menées par les pouvoirs publics plutôt que de soutenir les expressions directes de l'autonomie des peuples à travers les organisations culturelles non gouvernementales. On renforce ainsi l'image d'une Europe intergouvernementale et non celle d'une Europe communautaire. La politique culturelle communautaire, au contraire, en s'inspirant des grands courants de la pensée européenne qui ont contribué à structurer une forme de civilisation dont le fondement est le sens de l'humain, devrait contribuer à créer les conditions d'une société à la mesure de l'homme et donc personaliste et démocratique. A cet égard, on ne peut pas non plus régler le problème du retour des pays de l'Europe centrale et orientale, toujours agités par de fortes tensions nationales, en ne proposant que des solutions d'ordre économique; il faut aussi une politique culturelle adaptée pour soutenir le développement non seulement du marché, mais encore de sociétés civiles structurées et d'institutions démocratiques stables.

Une politique culturelle communautaire devrait s'assigner par contre comme premier objectif de contribuer à définir les orientations de l'intégration

européenne et un modèle original de développement pour notre continent. La théorie et les stratégies du développement sont en train de réorienter leurs propres finalités et accordent une attention plus grande au facteur qualitatif. *“L'homme, dans sa globalité, devient la finalité même du développement, ce qui ne peut donc plus se définir seulement en terme de croissance économique... Aujourd'hui, nous sommes à un tournant où le concept même de développement est en train d'être redéfini en y intégrant les facteurs culturels. Tout cela requiert une réorientation de la philosophie dominante du développement, de sa culture et, en même temps, de ses paradigmes de rationalité”* (23).

En second lieu, la politique culturelle communautaire devrait contribuer à développer le sens d'une citoyenneté européenne. Comme l'a affirmé Jacques Delors dans une interview au *Monde* le 12 octobre 1990 : *“Le projet européen est trop élitiste et trop technocratique. Pour le démocratiser, on doit partir d'une réflexion sur les droits et les devoirs du citoyen de façon à ce que celui-ci ait le sentiment de participer à une aventure collective. Le grand danger qui menace nos démocraties est fondée sur des institutions qui constamment instaurent une dialectique entre l'opinion publique et les responsables”*.

CONCLUSIONS

Le processus de construction européenne traverse une phase difficile dont l'après-Maastricht est le révélateur. Les raisons diverses en sont : la crise économique, la résurgence d'intérêts nationaux conflictuels, les répercussions de l'écroulement des régimes communistes à l'Est de l'Europe (parmi lesquelles la disparition de “l'ennemi” qui contribuait à cimenter notre Europe), la relative proximité-même du point de non-retour de l'intégration communautaire provoquant des réactions de défense de la part des identités nationales... Pour reprendre la route qui semble toujours plus longue et fatigante, l'action volontariste des gouvernements pro-européens ne suffit pas; il faut aussi s'efforcer de réintroduire la politique dans la construction européenne (l'action des technocrates, qu'ils soient européens ou nationaux, ne suffit pas); il faut également une prise de conscience et une mobilisation réelle de l'opinion publique (24) et une théorie générale du processus d'intégration, capable également d'en valoriser les différents aspects aux yeux des citoyens européens. Le socialisme et le libéralisme sont en crise et, depuis un certain temps, nous sommes en train d'expérimenter divers paramètres. La culture fonctionnaliste elle-même qui, dans le passé, avait

FEDERALISME, 1992

pourtant joué son rôle, est désormais insuffisante, incapable qu'elle est de contenir toutes les dimensions de l'intégration. Par ailleurs, nous n'avons pas de modèles historiques précis auxquels nous référer (or l'imaginaire collectif a besoin de buts définis !).

Un "supplément d'âme" est donc nécessaire. Une philosophie politique d'inspiration personaliste ainsi que d'autres pensées propres à l'Europe peuvent contribuer à le donner. Entre les deux guerres, cette philosophie nous a aidés en affirmant la valeur de la personne et de la démocratie non formelle face aux totalitarismes, puis, dans la Résistance et pendant la reconstruction des pays européens détruits, elle a contribué à élaborer des stratégies institutionnelles d'ordre politique, économique et social qui ont été, avec d'autres, à la base des nouveaux Etats et de la construction européenne. Aujourd'hui, cette inspiration renouvelée notamment en dialogue avec les sciences sociales, peut nous aider à remettre des fins et des valeurs dans le circuit culturel de nos sociétés qui semblent avoir perdu leur force et, souvent, leur identité et leur capacité mobilisatrice.

NOTES

1. Emmanuel Mounier, *Le Personalisme*, Paris, 1971, p. 6.
2. Emmanuel Mounier, *Révolution Personaliste et Communautaire*, Paris, 1935, p. 43.
3. Jacques Maritain, *Du Régime Temporel et de la Liberté, Oeuvres Complètes*, V, 1933, pp. 439-440.
4. Cf. Edgar Morin, *Penser l'Europe*, Paris, 1987.
5. Denis de Rougemont, *L'Europe en Jeu*, Paris, 1948, p. 29. Alexandre Marc écrivait quant à lui : "Le fédéralisme est un personalisme. Ce n'est pas l'homme en général, mais bien la personne qui inspire l'humanisme fédéraliste". *Dialectique de Déchaînement - Fondements Philosophiques du Fédéralisme*, Paris, 1961, p. 35.
6. Le texte est un écho du Manifeste des Européens catholiques séjournant aux E.U. et dont J. Maritain fut le rédacteur principal en 1942. Cf. *Oeuvres Complètes*, VII, p. 1.214.
7. J. Maritain, "Humanisme Intégral", *Oeuvres Complètes*, VI, p. 444.
8. Ibid.
9. Cf. également C.A., 48. Une littérature importante consacrée au principe de subsidiarité suivant la doctrine sociale de l'Eglise s'est développée notamment en Allemagne et en Suisse.

10. *“On ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale; de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber”*. *Quadragesimo anno*, n° 572.
11. Chantal Millon-Delsole écrit : *“Le principe (de subsidiarité) montre bien son aspect double, négatif et positif, de non-ingérence et d'intervention, toutes deux considérées comme de stricte justice. Chacun des deux aspects se trouve davantage mis en exergue quand les circonstances politiques entraînent l'autre à des abus. Ce qui laisse comprendre que le principe est un point d'acquis libre visant à assumer une situation paradoxale : la dignité englobe la liberté; mais la nécessité de concrétisation de la dignité contredit parfois la nécessité de réalisation de la liberté. La subsidiarité représente une méthode d'action, une clé pour définir la limite de l'intervention et de la non-ingérence selon le temps et le lieu. Car cette limite n'est pas invariable, mais avance ou recule selon les circonstances. L'incapacité avérée et le besoin urgent, qui sont des critères mouvants et de surcroît souvent subjectifs, annoncent la légitimité de l'intervention qui devient un devoir autant qu'elle est un droit. L'instance étatique devra alors empiéter sur certaines libertés pour garantir les conditions de bien commun, défini comme le respect de la dignité de tous et de chacun”*. *L'Etat Subsidaire*, Paris, 1992, p. 140.
12. En ce qui concerne le système juridique de l'Union européenne, il faut rappeler le nouvel article 3B du traité des accords de Maastricht. On doit toutefois relever l'indétermination des concepts juridiques contenus dans cet article. On rappelle aussi, parfois, le principe de “loyauté réciproque” établi par l'article 5 du traité communautaire : peut-il être interprété comme la source d'une obligation non seulement politique mais juridique ? Il faudrait se souvenir aussi de l'article 12.2 du projet du traité sur l'Union européenne, élaboré par le Parlement européen en 1984. Les questions susdites méritent d'être approfondies non seulement à propos des relations entre l'Union et les Etats membres, mais aussi par rapport aux collectivités subétatiques (régionales et locales). En outre, les problèmes posés par le nouveau comité consultatif des régions et des collectivités locales, créé par les articles 198A et suivants des accords de Maastricht, doivent être interprétés selon une correcte application du principe de subsidiarité. Il est à remarquer que le Conseil européen, réuni

FEDERALISME, 1992

à Birmingham, le 16 octobre 1992, a approuvé une déclaration dans laquelle le point n°5 se réfère à l'application du principe de subsidiarité; très prudemment, on y affirme que "la Communauté ne peut agir que lorsque les Etats membres lui en ont donné le pouvoir dans les traités. Des actions au niveau communautaire ne devraient être entreprises que lorsque c'est approprié et indispensable..."

13. Henri Brugmans, *Esprit*, novembre 1948, n°625.
14. Cf. Ferdinand Kinsky, "Personnalisme et Fédéralisme", *L'Europe en formation*, janvier-mars 1976. Cf. également J. Maritain, *L'Europe et l'Idée Fédérale*, Ed. Marne, 1993.
15. Roberto Papini, "Introduction à une Théorie des Constitutions d'Inspiration Personnaliste", *Notes et documents de l'Institut International Jacques Maritain*, juillet-septembre 1984.
16. Robert Lecourt, "L'Influence du Personnalisme dans les Communautés Européennes", in R. Papini (dir.), *L'Idée Personnaliste dans les Constitutions Nationales*, Rome, 1981, p. 130.
17. Cf. Millon-Delsole, cit., p. 185.
18. J. Rawls, *Theory of Justice*, Cambridge, Mass., 1971, p. 303.
19. Ibid., p. 586.
20. J. Rawls, "The Idea of an Overlapping Consensus", *Oxford Journal of Legal Studies*, 1987.
21. Cf. à ce propos l'ouvrage d'Amartya Sen, *On Ethics and Economics*, Oxford, 1987. Citons également les travaux de A.O. Hirschman, de F. Hirsch et de nombreux autres. Il faut également citer l'action courageuse et anticipatrice du Père Lebreton, fondateur d'"Economie et Humanisme".
22. La manière dont Keynes présente l'Etat social à certains égards est proche de la pensée personnaliste. L'Etat y intervient dans les mécanismes de l'économie non seulement pour en corriger les dysfonctionnements mais également les déséquilibres en matière de répartition interpersonnelle et d'instabilité conjoncturelle des revenus. La limite du schéma keynésien est de voir les causes de l'absence de plein emploi ou des crises économiques surtout dans des comportements collectifs, proposant des correctifs de type macro-économique qui laissent fondamentalement inchangés les comportements individuels. Face à l'utilitarisme individualiste et, en général, aux comportements individuels, le personnalisme peut apporter également une contribution à l'évolution de la science économique dans ses aspects analytiques et normatifs. Nous pouvons à cet égard repérer au moins trois pistes de recherche débouchant sur des propositions très fécondes.
La première touche au thème de participation, c'est-à-dire des modèles permettant aux travailleurs d'intervenir dans la gestion et la responsabilité de l'entreprise en obtenant, outre leur salaire de base, une participation aux

bénéfiques de l'entreprise. Ce thème avancé dernièrement par Weitzmann et Meade trouve un écho dans la propagation des systèmes ESOP (plan pour l'actionnariat des salariés - employee stock ownership plan) et d'autres formes d'implication du salarié qui vont jusqu'aux propositions de salaire minimum garanti, de dividende social lié au droit de la nationalité.

Il s'agit en second lieu des comportements humains, thème abordé à des degrés divers par les rationalistes et les structuralistes. Parmi les premiers (on pense au prix Nobel Becker), l'analyse la plus récente tend à étendre au champ extraéconomique les principes propres à l'action économique rationnelle, par exemple à la libéralisation de l'usage de la drogue comme moyen de faire disparaître la criminalité liée à son trafic, ou aux taxations en matière d'environnement comme instruments permettant d'introduire des principes de rationalité économique dans le domaine des ressources, des biens publics et des externalités. Il est clair que ce type de théorie économique peut apporter de nombreux résultats concrets à brève mais non pas à longue échéance. Le système rationaliste fonctionne bien en effet dans des situations caractérisées par une information parfaite ou par un risque, mais beaucoup moins dans des situations caractérisées par l'incertitude. On est là essentiellement sur un terrain de rationalité limitée. Tant la rationalité pure, chère aux rationalistes, que la rationalité pratique, chère aux comportementalistes, sont des formes de rationalités strictement adaptatives au sens où le milieu est considéré comme ne se transformant pas et ne se trouvant de toute manière pas modifiable par les agents économiques. La rationalité qui distingue l'homo sapiens des autres espèces animales est en revanche la rationalité du projet ou la capacité d'adapter le milieu à des finalités qui lui sont propres. Cette forme d'irrationalité apparente, négligée dans l'analyse des comportementalistes, est au contraire abordée par des structuralistes dans des démarches qu'on pourrait considérer de type personnaliste. Ce qui nous laisse perplexes face à la science économique contemporaine est précisément cette attitude qui fait négliger, dans l'analyse et dans les propositions d'intervention, la dimension cruciale de la rationalité de projet qui repose essentiellement sur ces valeurs.

La troisième piste concerne le thème du développement dans lequel, en se rattachant à la thèse de Perroux et en dépassant le débat entre structuralisme et approche historico-marxienne, on arrive à accentuer les mécanismes endogènes du développement et à considérer qu'il est principalement développement humain. L'approche personnaliste et l'approche anthropologico-culturelle se rejoignent dans cette voie. Le risque d'un néo-colonialisme du capital et de la technologie peut être évité en valorisant précisément les ressources humaines et en fertilisant l'environnement culturel afin d'éviter la banalisation des modèles de développement.

FEDERALISME, 1992

23. Roberto Papini, "Le Rôle de la Culture et des Instituts Culturels dans le Développement de la Société Européenne", *Notes et documents* de l'Institut International Jacques Maritain, janvier-août 1991, pp. 14-15. Le dossier est consacré au thème : Europe, le défi culturel.
24. A ce propos, l'historien Emile Poulat insiste sur le "*déplacement de l'individualisme*" et sur la nécessité de "*prendre la mesure toute ensemble de cette Europe indécise, de son individualisme conquérant...*". L'intégration européenne au-delà de l'individualisme. "Valeurs et cultures en jeu", *Foi et Développement*, Centre Lebre, n°212, Paris, avril 1993.

.....

LE ROLE DE LA BUREAUCRATIE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES DES CANTONS SUISSES (*)

Nicolas Schmitt
Institut du Fédéralisme
de l'Université de Fribourg, Suisse

Korte inhoud

Kunnen de administraties van de Zwitserse kantons zich inlaten met werkelijke diplomatieke relaties ? In Canada bv. vertegenwoordigen de provincies een dergelijk gewicht tegenover de centrale staat dat ze er een soort, zij het soms rumoerige, diplomatieke betrekkingen mee onderhouden. Het is dan de bureaucratie die de leiding neemt, zodanig dat het systeem mag bestempeld worden als 'bureaucratisch federalisme'.

In Zwitserland is het institutioneel kader zeer verschillend - de macht is er minder streng en meer verspreid - de kantonale overheden kunnen intern niet zulk een grote rol spelen. Maar ze ontdekken hun diplomatieke macht op internationaal niveau, wat trouwens aan belang wint voor het land als geheel. Hoewel de Zwitserse Grondwet een zekere internationale legitimiteit toekent aan de kantons, hebben zij deze bevoegdheid in de loop van de 20^{ste} eeuw minder en minder toegepast. De reden hiertoe was de verhoogde afscherming, welke in 1986 leidde tot het massaal verwerpen van de toetreding van Zwitserland tot de UNO. Door de Europese integratie en de accentuering van de economie op wereldschaal kan Zwitserland zich echter niet langer isoleren. Op deze twee vlakken - Europa en de economie - spelen sommige kantonale overheden in, met meer of minder engagement, talent en resultaat, om te pogen het beeld van de versterkte burcht Zwitserland af te breken.

Contribution présentée au XV^e Congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique (IPSA) à Buenos-Aires (Argentine) les 21 - 25 juillet 1991

"Le fédéralisme n'est pas synonyme de repli sur soi, mais bien d'ouverture"
Claude Ruey, membre du Gouvernement vaudois (1).

Le sujet de cette contribution risque de surprendre le lecteur suisse, dans la mesure où il s'agit d'un domaine qui n'appartient pas - encore - au champ d'investigation habituel du juriste helvétique. Le mystère s'éclaircit lorsqu'on sait que ce titre nous a été suggéré par l'éminent professeur canadien Lloyd Brown-John. En effet le Canada, dont le fédéralisme s'inscrit dans le cadre de régimes parlementaires, que ce soit au niveau de l'État central ou à celui des dix provinces, pratique un fédéralisme exécutif qui implique de vastes échanges "diplomatiques" entre provinces et État central. Et il se trouve que ces échanges sont grandement facilités par le rôle que joue la bureaucratie, au point que Lloyd Brown-John peut parler de "Bureaucratic federalism". D'où l'intérêt porté par les Canadiens au(x) rôle(s) que peut jouer la bureaucratie dans un autre État fédéral.

Mais comme la Suisse, à l'instar des États-Unis, ne pratique pas le régime parlementaire de nos amis canadiens, il nous appartiendra dans un premier temps de montrer la différence qui existe entre le système canadien et celui de la Suisse, dans lequel la dispersion des pouvoirs conduit à des relations beaucoup plus diverses - et moins institutionnalisées - entre le niveau cantonal et le niveau fédéral.

Cela ne doit cependant pas nous empêcher, au-delà de la comparaison avec le système canadien, d'examiner le rôle que les administrations cantonales jouent dans les relations internationales. L'on peut en effet trouver deux domaines dans lesquels les administrations cantonales peuvent nouer d'intéressants contacts avec l'étranger : celui des relations politiques, qui a pris un relief tout particulier avec les problèmes de l'intégration européenne, et celui des relations économiques, qui a pris une importance parfois considérable à la suite de la récession des années quatre-vingt.

Cet examen va déboucher sur un résultat fort intéressant. En effet, bien que le rôle des bureaucraties cantonales soit infiniment plus modeste pour les relations internationales que celui des bureaucraties provinciales canadiennes pour leurs relations avec l'État central, nous assistons à l'émergence d'un mouvement susceptible de leur conférer un rôle plus important.

A l'heure où s'amorcent les changements imposés par l'intégration européenne, les bureaucraties cantonales, très proches des citoyens, seront des

éléments importants du dispositif qu'il conviendra de mettre sur pied pour préparer les citoyens aux échéances européennes, ce qui permettra de faire mentir les propos trop restrictifs d'Elliott Jaques, selon qui *"les pouvoirs du gouvernement central de n'importe quelle société ne doivent jamais être transmis à ses bureaucrates. Ces pouvoirs doivent demeurer aux mains des gouvernements et des autres employeurs de la société. Il est essentiel que cette distinction entre les bureaucrates et les associations qui les emploient soient largement comprises dans toutes les démocraties industrielles"* (2).

1. LES DIFFERENCES D'AVEC LE SYSTEME CANADIEN

Lloyd Brown-John parle de l'effet positif de la bureaucratie dans les relations "diplomatiques" entre provinces et fédération au Canada. En Suisse aussi, les administrations sont en contact permanent. Mais nous allons voir que la situation diffère entre les deux pays, et que le rôle des bureaucraties cantonales en Suisse dans leurs relations avec l'administration fédérale n'est pas notre propos. Après avoir montré les différences existant entre les systèmes canadien et suisse (§ 1), il s'agira pour nous de voir le rôle que jouent ces administrations cantonales dans les relations internationales politiques (§ 2) et économiques (§ 3).

1.1. Terminologie

Avant toute chose, il convient de dissiper une source de malentendu terminologique. Le Petit Robert (3) donne au mot "bureaucratie" le sens de "pouvoir abusif de l'administration". Il est vrai que le terme a une connotation négative, relevée aussi par Jaques dans sa théorie générale de la bureaucratie (4). Mais le but de cet exposé n'est pas de faire le procès de la bureaucratie. Ce terme sert ici uniquement à désigner un ou plusieurs fonctionnaires cantonaux, qui agissent dans le cadre de leur cahier des charges, par opposition à des organes élus - plus officiels - comme le parlement ou le gouvernement cantonal.

1.2. Le fédéralisme bureaucratique au Canada

Selon Lloyd Brown-John (5), le Canada assiste à l'émergence d'une structure à la fois formelle et informelle de relations entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Selon lui, ces relations bureaucratiques et consultatives sont la clé qui permet de faire fonctionner le système fédéral

FEDERALISME, 1992

du Canada. C'est de ces échanges qu'est née la notion de fédéralisme bureaucratique, autrement dit un processus comportant des relations "diplomatiques", implicitement contenues dans l'expression de Smiley "executive federalism". Il faut savoir qu'au Canada, les relations entre l'État central et les provinces peuvent véritablement être qualifiées de diplomatie. Les provinces canadiennes, en raison de leurs compétences législatives et du rôle qu'elles jouent à l'échelon de la politique fédérale, ont acquis une personnalité qui permet de justifier le terme. Les péripéties conduisant à l'échec de l'Accord du Lac Meech illustrent à merveille cet aspect des relations entre provinces au Canada (6).

Pour Van Loon et Whittington (7), l'on voit se dessiner une tendance selon laquelle, dans le fédéralisme canadien contemporain, l'exécutif bureaucratique est au moins aussi important que l'exécutif politique. Ce fédéralisme bureaucratique a un double avantage : d'une part il améliore la coordination intergouvernementale (8) et, d'autre part, il permet aux bureaucrates - non élus - de disposer d'une plus large marge de manoeuvre.

En conclusion pour Lloyd Brown-John, au moment où les provinces veulent jouer un rôle plus important en gérant les opérations du système fédéral, où la Conférence annuelle des Premiers-ministres devient un organe de décision prioritaire, alors on passe à un fédéralisme exécutif, qui a d'ailleurs été abondamment commenté par les ouvrages sur le fédéralisme canadien et sous-tend les mécanismes de la négociation intergouvernementale, contrôlée de manière prépondérante par les représentants du pouvoir exécutif au sein des divers gouvernements composant le système fédéral (9). En d'autres termes, il pourrait être défini comme *"le fruit naturel d'une dynamique interactive entre des institutions fédérales et parlementaires"* (10).

Mais ce fédéralisme d'exécution est un phénomène typique de la structure constitutionnelle canadienne, qui repose sur trois piliers : les deux premiers sont le régime parlementaire et le fédéralisme, institués en 1867, auxquels s'est ajouté en 1982 un troisième, celui de la Charte des Droits et Libertés ("Charter of Rights and Freedoms"). Ce modèle est différent de celui de la Suisse car, lors de sa création en 1867, il a justement concrétisé la volonté de se différencier des deux exemples contemporains de fédéralisme, ceux des États-Unis (1787) et de la Suisse (1848), pour lesquels la séparation des pouvoirs au sein de chaque gouvernement constituait un élément indissociable du fédéralisme; mais l'exemple canadien de combiner fédéralisme et parlementarisme a quand même été suivi par des États comme l'Australie ou la RFA.

1.3. Fédéralisme bureaucratique en Suisse ?

Pouvons-nous trouver semblable phénomène en Suisse en ce qui concerne le rôle de l'administration dans les relations entre la Confédération et les cantons ?

En Suisse, la "séparation des pouvoirs" fait du législatif, des commissions parlementaires, de l'exécutif, de la bureaucratie, de la magistrature et même de l'électorat en raison du système de la démocratie semi-directe, autant de centres multiples et distincts de pouvoir politique, ce qui contraste avec la fusion du législatif et de l'exécutif au sein de chaque gouvernement dans une fédération parlementaire.

Les communications entre les cantons et le gouvernement fédéral prennent ici des formes très diverses (11). Un exemple en est la possibilité offerte à des membres des gouvernements cantonaux de siéger au parlement fédéral (12). Il faut noter également qu'en Suisse, l'absence de domination véritable de l'exécutif (en d'autres termes la ventilation du pouvoir) (13) a diminué l'influence des partis politiques et a augmenté celle des groupes de pression.

Autre exemple des relations entre Confédération et cantons, qui renforce encore cette tendance : les procédures de consultation, au terme desquelles les projets de lois fédérales sont soumis à l'appréciation des cantons, des partis et autres groupes de pression, dont les avis sont soigneusement recueillis, avant de passer devant le parlement. C'est la seule occasion institutionnalisée qui permet aux cantons - et en l'occurrence à leurs administrations - de se prononcer. Dans le cadre de ces procédures de consultation, ce sont en effet souvent les administrations cantonales qui ont l'occasion de s'exprimer, au point que Jacques-Michel Grossen (14) a pu écrire : *"Comment ne pas demeurer songeur devant les conditions dans lesquelles "l'avis d'un canton" peut se former ? Chacun sait que cette appellation recouvre parfois l'opinion personnelle d'un fonctionnaire cantonal"*. Il est vrai que les textes constitutionnels ne précisent ni le moment, ni la forme de la consultation (15).

Watts ajoute (16) un élément intéressant : une comparaison entre des fédérations parlementaires (comme le Canada et l'Australie) et les deux fédérations non-parlementaires (USA et Suisse) montre qu'en règle générale le fédéralisme exécutif des fédérations parlementaires a été marqué par un degré considérablement plus élevé de conflits et de confrontations entre les gouvernements (17).

1.4. Différence entre fédéralisme d'exécution au Canada et en Suisse

Si, à propos de l'importance de la bureaucratie pour les relations entre les provinces et l'État central au Canada, les auteurs canadiens peuvent parler d'un "executive federalism", l'on peut aussi parler en Suisse d'un fédéralisme d'exécution ("Vollzugsföderalismus"), qui ne cesse d'ailleurs de s'accroître, mais le terme n'a pas le même sens dans les deux pays.

Une grande partie des transferts de compétence en faveur de la Confédération s'accompagne en effet d'une obligation faite au législateur fédéral de laisser aux cantons l'exécution de ces lois : c'est ce que l'on appelle le fédéralisme d'exécution (18). Aubert (19) voit d'ailleurs dans cette étroite association des cantons à l'exécution des lois nationales "*un trait significatif*" qui "*donne une couleur particulière à la façon dont la Suisse entend le fédéralisme*" (20). Ce fédéralisme d'exécution a des avantages : l'exécution du droit prend en compte les spécificités cantonales; le droit est exécuté par des fonctionnaires familiarisés avec le canton et les attentes de la population; de plus, l'exécution en est confiée à des tribunaux institués par la constitution cantonale et dont les juges ont été nommés selon le droit cantonal.

Mais ces avantages ne doivent pas faire oublier les inconvénients du fédéralisme d'exécution. Les fonctionnaires fédéraux qui préparent les lois sont souvent trop peu au courant des moyens dont disposent les cantons pour les exécuter et les intégrer dans l'ordre juridique cantonal. Par ailleurs, comme la Suisse est un petit pays, les fonctionnaires cantonaux connaissent - trop - bien leurs homologues fédéraux, de sorte que la responsabilité de l'exécution, qui incombe normalement aux gouvernements cantonaux, est en réalité diluée dans les strates de la bureaucratie. Mais de la sorte - et de façon tout-à-fait informelle - les fonctionnaires fédéraux peuvent exercer une influence très forte sur leurs collègues cantonaux (21), sans devoir leur adresser des directives formelles, ce que d'ailleurs le fédéralisme leur interdit. De leur côté, les gouvernements cantonaux sont contents d'être déchargés sur les fonctionnaires des problèmes délicats de l'exécution. Tout cela conduit à une centralisation rampante, à laquelle on prête trop peu d'attention.

1.5. Conclusion

Dans une fédération comme le Canada, dont les dix provinces et l'État central connaissent un régime parlementaire, c'est la bureaucratie qui joue

le rôle de l'huile dans les rouages de cette mécanique compliquée qu'est le fédéralisme, au point que les Canadiens peuvent parler de fédéralisme bureaucratique.

En Suisse en revanche, une séparation des pouvoirs beaucoup plus stricte, assortie d'un éparpillement du pouvoir parmi les différents acteurs de la vie politique, laisse à la bureaucratie des cantons moins de place pour se lancer dans de véritables "relations diplomatiques" avec la Confédération, bien que son rôle ne soit pas négligeable dans ce que l'on appelle le fédéralisme d'exécution.

Et si les administrations cantonales jouent un rôle toujours plus important dans le fédéralisme d'exécution, peut-on en dire autant de celui qu'elles jouent pour les relations internationales des cantons ?

Comme le rappelle Bernard Chantebout à propos des unités territoriales qui composent un État fédéral : *"elles méritent le nom d'États, bien qu'elles n'aient pas en principe de compétences internationales"* (22). Il y a cependant deux domaines internationaux dans lesquels les administrations cantonales se montrent de plus en plus actives : les relations politiques à l'heure de l'intégration européenne (§ 2) et les relations économiques à l'heure où surviennent certaines difficultés en la matière (§ 3).

2. LES RELATIONS POLITIQUES

Selon les art. 9 et 10 de la Constitution suisse, les cantons continuent de jouir d'une personnalité internationale dérivée, qui leur permet d'entrer en contact avec des autorités inférieures de pays étrangers. Après avoir pendant longtemps dédaigné cette compétence, les cantons s'en souviennent en même temps que l'Europe se construit.

2.1. Méthodologie

Dans la mesure où il s'agit ici d'un domaine qui est habituellement peu étudié par la doctrine, les éléments d'analyse doivent être trouvés ailleurs que dans des livres. C'est la raison pour laquelle nous avons dû recourir à des sources un peu inhabituelles:

- Un sondage exclusif auprès des fonctionnaires cantonaux chargés des affaires européennes (les "Euro-délégués"), pour voir de l'intérieur le

rôle joué par les bureaucraties cantonales dans les affaires internationales (23). Seize d'entre eux ont pris la peine de répondre, soit une représentativité de quelque deux tiers, ce qui est loin d'être négligeable.

- La consultation du principal hebdomadaire romand, L'Hebdo, pour apprécier la perception dans le public de la façon dont les dossiers internationaux sont gérés par les cantons.

Pour cette analyse, deux éléments vont nous intéresser tout particulièrement : la votation du 16 mars 1986 sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations-Unies (2.3) et la problématique contemporaine de l'éventuelle adhésion de la Suisse à la Communauté Européenne (2.4). Nous terminerons en montrant la grande variété des activités internationales qu'un canton modèle en la matière - celui du Jura - peut déployer (2.5.).

2.2. La faculté des administrations cantonales de traiter avec l'étranger

Rappelons tout d'abord qu'en Suisse, selon une doctrine et une jurisprudence constante, la Confédération dispose d'une compétence générale de conclure des traités internationaux, également dans des domaines qui relèvent pourtant de la compétence des cantons (24), ainsi que d'une compétence générale et tacite en matière d'affaires étrangères (25). Donc, dès l'abord, le rôle des cantons apparaît relativement restreint, d'autant plus que l'art. 10 al. 1 Cst. précise que *"les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral"*.

Mais en dépit des termes apparemment impératifs de cet art. 10, la Confédération peut laisser aux cantons le soin de conclure eux-mêmes leurs traités, sans préjudice de l'examen ultérieur de ceux-ci par le Conseil fédéral, conformément à l'art. 102 ch. 7 de la constitution. Depuis la Première Guerre mondiale, le nombre de traités conclus par les cantons n'a cessé de diminuer, en raison essentiellement de l'extension des compétences législatives de la Confédération. Ces derniers temps cependant, la nécessité d'une meilleure collaboration entre cantons, mais aussi l'augmentation des tendances autonomistes, ont amené un regain d'activité dans les relations extérieures des cantons, voire des communes (26).

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'art. 10 autorise les cantons à *"correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger"*, à l'exclusion des autorités centrales.

Contestée par certains auteurs au siècle dernier (27), cette latitude a été admise depuis. Dans un cas, elle a même trouvé une application intéressante par le législateur fédéral lui-même : il s'agit de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (28), dont l'art. 12 al. 2 dispose : *“Pour des arrangements de portée limitée, le droit des cantons de conclure des accords avec l'étranger est réservé conformément aux articles 9 et 10 de la constitution fédérale. Les services compétents de la Confédération seront tenus au courant du déroulement des négociations”*. Comme le dit justement Lejeune (29), comment indiquer plus clairement que les administrations cantonales peuvent entamer des tractations directes avec l'étranger ? L'auteur belge ajoute cependant *“à tout le moins en cette matière”*, ce qui tempère un peu notre enthousiasme...

En effet, ces activités sont demeurées jusqu'à une époque récente bien limitées, comme le montrent les exemples cités par Lejeune (30), qui nous permettent de constater que cette *“diplomatie directe”* des cantons a été pratiquée surtout à des temps fort anciens (31).

Cette constatation est confirmée par notre sondage : à la question concernant les traités et autres accords internationaux conclus au cours des dix dernières années par les délégués aux affaires internationales, sur les 15 cantons qui ont répondu, 11 ne font état d'aucune convention. L'Euro-délégué du Valais cite une Convention de coopération signée en 1990 avec le Val d'Aoste, et l'Euro-délégué de Genève mentionne une convention entre les universités romandes et celles de la région Rhône-Alpes. Il n'y a guère que les cantons du Jura (32) et du Tessin qui fassent état d'un certain nombre de textes. Le Tessin, par exemple, mentionne une déclaration d'intention du 15 juin 1990 pour l'identification de thèmes possibles de collaboration interrégionale avec la Lombardie, ainsi que l'adhésion à la Communauté de travail des Régions de l'Arc Alpin Central (ARGE ALP) et l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE (33)), voire le statut d'observateur auprès de la Communauté de travail des Régions de l'Arc Alpin Oriental (ALPE ADRIA).

Certes, il ne s'agit pas ici d'une présentation systématique de toutes les conventions conclues par les cantons au cours des dix dernières années (34). Il est néanmoins doublement révélateur que deux-tiers des cantons ne mentionnent aucun texte de la sorte, et que les quatre cantons qui en parlent soient des cantons latins ...

Ensuite, si dans le cadre pur de l'administration, les accords conclus par un chef de département ou par le chef de service d'une administration cantonale, sans en référer au Gouvernement cantonal, sont néanmoins valables et appliqués en fait (35), la portée de tels accords et les obligations souscrites sont cependant de portée très limitée. Les partenaires étrangers à ces accords sont exclusivement des collectivités voisines, Länder allemands ou Liechtenstein (36). Seul le Conseil fédéral pourrait négocier, au nom des cantons concernés, des traités avec les autorités centrales d'États étrangers, que ceux-ci soient unitaires ou fédéraux.

Il reste donc peu de chose aux cantons... S'ils veulent en profiter, ils doivent vraiment utiliser tous les moyens qui sont à leur disposition (37), et ne pas céder à ce que Lejeune (38) appelle la facilité, dans la mesure où les négociations entre États souverains s'ébauchent toujours par la voie diplomatique, et que cette dernière est centralisée en Suisse depuis la fin de l'Ancien Régime.

2.3. La votation sur l'adhésion à l'ONU

Le 16 mars 1986, le peuple suisse a massivement rejeté l'adhésion de la Suisse à l'ONU. A cette époque, nous étions encore au coeur de la période marquée par le désintérêt total des Suisses pour les Affaires étrangères, désintérêt dû entre autres causes au fait que les cantons n'ont pas fait usage de leurs compétences pour entamer avec l'étranger un dialogue ou à tout le moins des contacts qui auraient pu intéresser la population aux questions de politique étrangère (39).

2.3.1. Le problème

"L'on ne doit pas se dissimuler que de tels événements se laissent facilement utiliser lorsque - comme ce fut le cas avec la votation sur l'ONU - il n'y a pas de consensus parmi les élites politiques. [...] Une seconde tentative devra de nouveau compter avec l'opposition d'adversaires irréductibles d'une adhésion à l'organisation mondiale. La question de l'apparition d'une opposition "tactique", à l'avenir également, ne dépend pas seulement de l'art du gouvernement à mieux planifier sa politique, à mieux la présenter et à développer des arguments rationnels pour le consensus d'une élite. La structure du système politique de la Suisse joue ici un rôle original : chez nous, justement à cause de la démocratie directe, on ne gagne pas seulement de l'influence en jouant le jeu de la coopération; le repli sur

une position de veto - par exemple à la suite d'une faible victoire électorale - peut sensiblement renforcer cette influence en de nombreuses occasions" (40).

L'absence de consensus parmi les élites politiques est l'un des éléments-clé de cette votation. En effet, si les partis au niveau fédéral ont tous approuvé l'adhésion de la Suisse à l'ONU, les partis cantonaux ont fait dissidence (41). Pourquoi ? Il est difficile de le dire. Mais l'un des éléments du sondage VOX réalisé à l'occasion de la votation est significatif : le taux d'acceptation augmente en même temps que le niveau de formation, au point que Longchamp n'hésite pas à parler d'une rupture entre classes. Si chez les personnes ayant suivi une formation supérieure la proportion d'approbation / rejet est de 50% / 50%, et même de 52% d'approbation chez les étudiants, le taux de rejet correspond en revanche au taux moyen du pays chez les personnes n'ayant pas suivi d'études supérieures.

De plus, quand on sait que (42), à partir de 1983, les sondages étaient de plus en plus défavorables à l'adhésion, l'on ne saurait écarter l'hypothèse de Longchamp selon laquelle de nombreux politiciens, surtout au niveau cantonal, ont voulu "caresser l'électeur dans le sens du poil" afin d'augmenter leur influence, quitte à utiliser les arguments les plus faux et les plus usés (cf. 2.3.2.).

Le point de départ de toute discussion sur l'ONU aurait dû être la question des avantages et des inconvénients qu'une telle adhésion nous apporterait (43). Et pourtant le sondage VOX montre que, même parmi les électeurs qui ont voté OUI à l'ONU, seuls 3% l'ont fait pour des motifs utilitaires, autrement dit parce qu'ils avaient effectué cette pesée des intérêts et conclu à des avantages pour la Suisse. La majorité de ceux qui ont approuvé l'adhésion l'ont fait pour des motifs altruistes, tels que solidarité, ouverture sur le monde, désir de participer à la paix du monde.

Tout cela montre que les plus grands absents du scrutin ont été les informations objectives. Partisans et adversaires ont voté de façon émotionnelle, les adversaires étant souvent manipulés par des hommes politiques soucieux de gagner de l'influence à bon compte en poussant les électeurs à rejeter un objet auquel les sondages donnaient peu de chance.

FEDERALISME, 1992

2.3.2. Dans la presse

La réflexion du professeur Peter Tschopp à propos d'une votation antérieure, mais également marquée par le rejet d'une volonté d'ouverture - celle qui a vu le peuple suisse refuser la garantie des risques à l'exportation (44) - apparaît étrangement prémonitoire : *"Ceux qui s'en servent [des références à la Suisse profonde] se sentent parfois légitimés à mentir aux électeurs, sous prétexte de sauver l'essentiel de la nation. Je nourris quelques soucis à ce propos sur la votation de mars 1986. Si les mêmes milieux tirent à boulets rouges sur l'ONU, comme le sujet est plus flou [...] il sera extrêmement difficile de les contrer"*.

Il est significatif que le débat sur l'ONU n'a pas été un débat de praticiens, mais un débat de politiciens, au sens péjoratif du terme. Au lieu d'apporter une information évaluant avec lucidité et objectivité les implications concrètes de l'adhésion - ce qu'aurait pu faire une bureaucratie concernée - de nombreux politiciens, ainsi que le montre la lecture des journaux de l'époque, ont pris des positions purement politiques, au cours desquelles ils n'ont pas hésité à présenter certaines contre-vérités manifestes pour séduire un électorat qu'ils savaient très hésitant envers tout ce qui concerne l'étranger. C'est de la démagogie! Ainsi par exemple le Conseiller d'État vaudois Philippe Pidoux faisant craindre les pires menaces pour la neutralité helvétique et s'exclamant : *"La Suisse a un rayonnement fantastique, lié à sa neutralité [...] Notre entrée à l'ONU ruinerait cette politique"* (45). Un journaliste de *L'Hebdo* a décrit ainsi cet état d'esprit : *"En attendant que la majorité du peuple suisse, le 16 mars, grogne très vraisemblablement son opposition à l'ONU, les ténors locaux des grands partis de droite s'en donnent à coeur joie. Comme si, flairant une victoire facile, ils se sentaient obligés de hurler plus fort que les loups"* (46).

La volonté d'isolationnisme défendue par de nombreux hommes politiques ne s'est d'ailleurs pas limitée à l'ONU, puisqu'une majorité d'élus ont également repoussé "avec dédain" (47) la ratification de la Charte Sociale européenne (48), pourtant recommandée par le Conseil fédéral. Selon Jacques Pilet, ce vote *"a mis en lumière l'hypocrisie d'un certain nombre de députés romands qui, lors de la dernière campagne, ont pris des airs penchés pour dire combien la question européenne les préoccupe et qui, à la première occasion venue, ont choisi, une fois de plus, l'isolationnisme"*.

2.3.3. Le sondage

En ce qui concerne cette votation sur l'ONU, le sondage posait trois questions que certains Euro-délégués ont trouvées trop personnelles ou trop subjectives. Quoi qu'il en soit, les réponses - et même les réticences - sont intéressantes.

1. La première question demandait si l'administration cantonale ou le bureau des affaires européennes s'était engagé en faveur de la votation concernant l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Sur les 12 cantons qui ont répondu, 1 seul (GE) a répondu par l'affirmative. Deux cantons (FR et SH) ont cependant précisé que l'Euro-délégué n'existait pas à l'époque, ce qui peut laisser supposer qu'un tel office de l'administration aurait été susceptible d'apporter des éléments intéressants dans le débat. Quoi qu'il en soit, la participation de la bureaucratie cantonale à la formation de la volonté en 1986 était pratiquement inexistante... et l'on a vu le résultat.

2. La deuxième question concernait également ce sujet, puisqu'elle demandait si - de l'avis des Euro-délégués - un engagement plus poussé de l'administration cantonale aurait pu infléchir le résultat du scrutin. Sur les onze Euro-délégués qui ont répondu, un (TG) a jugé la question trop hypothétique, mais trois (SH, GE, AI (49)) ont pensé qu'effectivement, un tel engagement aurait pu avoir une influence sur le résultat du scrutin. Voilà qui ne manque pas l'intérêt à l'approche de l'échéance électorale sur le Traité concernant l'Espace Economique Européen.

3. La troisième question était ainsi libellée : "A quoi est dû, selon vous, le score si net de la votation ?". Les réponses sont très instructives. Sur les huit Euro-délégués qui ont répondu, l'un (TG) a jugé la question trop hypothétique, un autre a renvoyé à la lecture des journaux et les six autres ont avancé des arguments qui mettent en cause le "Sonderfall" helvétique. Seul un Euro-délégué (NE) a parlé d'une mauvaise information, et personne d'un manque d'engagement des autorités. Si donc nous ne sommes pas entrés à l'ONU, c'est que, de l'avis même des Euro-délégués, l'ONU ne nous mérite pas, mais non parce que les autorités n'ont pas su trouver les mots pour gagner la population. Une lourde tâche d'information attend donc les autorités pour tenter de briser ce "Sonderfall" lors de prochaines votations portant sur des sujets identiques.

Les réticences de certains Euro-délégués sont également révélatrices. Nous venons de le voir, une vaste tâche d'information doit être entreprise. Or, les effectifs de ces postes sont très limités. S'ils n'osent pas prendre le risque d'exprimer une opinion, leur fonction va perdre rapidement de son intérêt. Leur force est de se faire entendre, d'exprimer des opinions personnelles, d'ussent-elles aller à contre-courant. Si ces délégués se cachent frileusement derrière leur gouvernement, ils ne pourront guère avoir l'effet nécessaire pour briser les réticences de la population.

2.4. Les administrations cantonales dans la tourmente européenne

"Les eurodélégués sont des enthousiastes de l'intégration européenne"
Francis Sermet, délégué neuchâtelois aux affaires européennes (50).

2.4.1. Le problème

La violence du non à l'ONU a causé un choc. Les opposants ont le triomphe modeste, presque honteux, comme si les opposants craignaient de ne plus pouvoir maîtriser le processus infernal de repli sur soi qu'ils ont contribué à déclencher. Le grand historien de la neutralité suisse Edgar Bonjour s'inquiète de ce retour à l'esprit de réduit : *"J'ai le désagréable sentiment que nous devenons un musée historique"* (51). Ce sentiment est partagé par Eberhart Rhein, fonctionnaire européen chargé du "dossier suisse" : *"Si la Suisse se cantonne dans sa position d'îlot riche et ne participe pas au fardeau communautaire, cela créera des tensions"* (52).

2.4.2. Dans la presse : le grand tournant et l'apparition du rôle de l'exécutif

La presse reflète le paradoxe selon lequel le rejet massif de l'ONU pourrait se transformer en acceptation pour ce qui concerne l'Europe, ainsi que le fait cyniquement remarquer le journaliste Pierre-André Stauffer : *"Avec l'Europe, soit dit en passant, on veut bien discuter. Certains opposants à l'ONU laissent même entendre qu'ils ne seraient pas définitivement hostiles à une intégration de la Suisse dans le Marché commun. Drôle d'idée puisque la CEE, contrairement à l'ONU, a réellement des velléités supranationales, donc qu'en y entrant la Suisse devrait renoncer à sa neutralité. Mais les Européens ont sur l'écrasante majorité des pays membres de l'ONU l'avantage rhédibitoire d'être blancs. Ça vaut toujours mieux que les nègres qui peuplent l'Assemblée générale. Discuter de la neutralité ? Avec des gens de bonne compagnie, pourquoi pas ?"* (53)

Mais la presse nous fait également découvrir que le dossier européen est en train de changer de main. Ainsi, le magazine *Die Weltwoche* a envoyé au début 1988 un sondage (encore un !) à une cinquantaine d'entreprises. Le résultat indique que ces dernières sont inquiètes devant les progrès de la construction européenne; le sondage révèle également *"un large mécontentement des hommes d'affaire face aux autorités fédérales et aux organisations économiques coupables, selon eux, de ne pas avoir suffisamment préparé l'échéance 1992"* (54).

La réalité économique va faire passer le dossier européen des fantasmes isolationnistes passionnels de certains politiciens à l'examen objectif du dossier et de ses implications par l'exécutif et l'administration.

Les propositions-surprises de Jacques Delors aux pays de l'AELE (55) constituent peut-être le grand tournant, car elles ont obligé les gouvernements de ces derniers à empoigner le dossier européen, sans plus le laisser aux mains des "purs politiciens". Le dossier traité avec plus de professionnalisme est passé dans les services de l'administration fédérale, et les administrations cantonales, avec quelque retard, lui ont emboîté le pas.

Au cours de la campagne pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU. M. Philippe de Weck (56) avait expliqué que *"ce dont l'économie a besoin pour s'épanouir et pour prospérer, c'est du côté de l'État des conditions-cadre ("Rahmenbedingungen") favorables à cet épanouissement"* avant de préciser qu'*"en rester en ce qui concerne l'élaboration de "Rahmenbedingungen" au plan simplement national serait cependant méconnaître profondément la position de la Suisse en matière économique et financière dans le monde"*.

En marge de l'amélioration de la participation cantonale, on peut relever aussi une augmentation de la participation de l'exécutif aux décisions européennes. Dans le cas de la votation sur l'ONU, le conseil fédéral s'était fort peu engagé.

Mais à mesure que progresse la construction européenne, les ministres s'engagent plus. Et la participation de l'exécutif fédéral ouvre la voie à celle des exécutifs cantonaux, et donc de leur bureaucratie. *L'Hebdo* écrit au début de 1988 : *"Depuis quelque temps, le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz évoque régulièrement la nécessité d'adopter ce qu'il appelle le réflexe européen"* (57).

2.4.3. Le sondage : l'apparition des Euro-délégués

Le sondage confirme cette toute récente modification de tendance dont la presse s'était fait l'écho. Les cantons se rendent compte, eux aussi, de l'aspect inéluctable de l'intégration européenne. Cette question doit être examinée d'une façon concrète. Pour ce faire, les cantons ont tout récemment, les uns après les autres, créé des structures ad hoc au sein de leurs administrations.

En effet, si parmi les 16 cantons qui ont répondu, il n'y en a que cinq qui possèdent un organisme chargé des relations internationales (GL, TI, SO JU et NE), tous possèdent un organisme chargé des questions européennes. Et bien que la Confédération ait "donné un coup de pouce" en demandant aux cantons, en juin 1990, de créer un tel poste, il faut bien admettre que les cantons ont répondu avec empressement, ainsi qu'en témoigne la date de naissance de cette fonction nouvelle : sur les 15 cantons qui ont fourni cette date avec précision, trois cantons ont répondu qu'une telle charge existait avant juin 1990 (AR : 1989; TG : mi 1989; NE : fin 1989); six cantons l'ont créée en été ou en automne 1990, et les six derniers en 1991. Cet élément fait ressortir de façon frappante la soudaineté de l'apparition du phénomène européen et de sa traduction en termes d'administration.

En revanche, les effectifs ne sont pas - encore - à la hauteur de l'enthousiasme suscité par cette cause. Sur les 15 cantons qui ont fourni l'effectif de leur organisme européen, huit ne consacrent même pas un plein poste à la tâche. Il ne s'agit parfois que de l'une des tâches du secrétaire du Département (GR) ou de la Chancellerie (OW); ou bien c'est un poste à 5 - 10 % (AI), 10 % (SO, AR), 20 % (TG) ou 25 % (SH, GL). L'Euro-délégué du petit canton d'AI précise d'ailleurs que les petits cantons sont submergés par les questions concernant l'Europe... (58). Six cantons ont prévu une place de fonctionnaire à 100 % (59), et un dernier canton (TI) un groupe de travail comprenant 9 personnes.

Cependant, en dépit de la minceur de ces effectifs, 11 cantons (sur les 13 qui ont répondu) sont d'avis qu'il convient d'institutionnaliser les délégués aux affaires européennes, en mettant l'accent sur le rôle de la coopération, à la fois entre les cantons (par exemple en organisant un centre de documentation ou un organe de coordination intercantonal) mais aussi à l'intérieur du canton, entre les divers organes de l'administration. Il est intéressant à ce propos de relever que l'un des deux cantons qui a répondu non à cette

question (GR) l'a fait parce que, à son avis, il appartient à chaque office, chaque fonctionnaire, de s'occuper de l'intégration européenne.

Quant à la mission de ces Euro-délégués, le sondage leur demandait si elle consistait à veiller aux effets de l'intégration européenne dans le canton. Sur les 13 cantons qui se sont exprimés, neuf ont dit que oui (certains en précisant : entre autres), deux autres cantons évoquant plutôt la coordination avec la Confédération (GR, AR). Il reste un canton qui a simplement répondu non (AI), et le canton du Jura, qui est le seul à évoquer, outre la coordination et le développement d'une politique européenne, la "diffusion de l'information européenne". On trouve ici le premier signe d'une position spéciale du canton du Jura, dans sa volonté de favoriser les échanges avec l'extérieur, que nous allons examiner de plus près maintenant.

2.5. Un canton sous la loupe : le Jura

2.5.1. La spécificité jurassienne

"L'approche paraît plus ouverte dans le canton du Jura que dans le reste de la Suisse. Nous n'avons pas attendu l'EEE pour avoir des relations interrégionales très actives, et nous avons l'habitude de recevoir des missions étrangères. L'ouverture n'est pas une innovation" Yves Petermann, délégué jurassien à la coopération (60).

Cette réflexion est intéressante au moins à deux points de vue:

1. Le canton du Jura étant le canton le plus jeune, il est, moins que les autres, marqué par la tradition centralisatrice des relations extérieures. C'est donc sans restrictions mentales qu'il peut faire usage des compétences qui sont laissées aux cantons en la matière.
2. Si le canton du Jura n'a pas attendu, c'est que les autres ont attendu. Une fois encore, les efforts des administrations sont très récents.

2.5.2. Coopération internationale : un feu d'artifice !

Le canton du Jura déploie une activité intense en matière de relations internationales, ainsi qu'en témoigne l'impressionnante liste des accords qu'il a signés avec d'autres collectivités régionales depuis sa création:

FEDERALISME, 1992

- 27 mars 1980 : Accord entre la Commission française de la culture de l'agglomération de Bruxelles et le Gouvernement de la République et canton du Jura visant au développement des échanges culturels en langue française entre l'Agglomération de Bruxelles et le canton du Jura.
- 11 octobre 1982 : Arrangement concernant le Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France (n'a pas d'implication internationale, puisque ce groupe ne comprend que des cantons suisses; l'exemple de coopération est cependant intéressant).
- 1^{er} juillet 1983 : Entente intergouvernementale entre le Québec et la République et canton du Jura (61).
- 22 mars 1984 : Accord de coopération entre la Commission française de la Culture de l'agglomération de Bruxelles et la République et canton du Jura.
- 19 janvier 1985 : Adoption des statuts du Centre Européen de Développement régional (CEDRE).
- 3 mai 1985 : Institution de la Communauté de travail du Jura.
- 6 septembre 1986 : Convention de Coopération avec la République des Seychelles (conclue par le Conseil fédéral suisse agissant au nom de la République et canton du Jura), avec un plan d'opération pour le programme de coopération culturelle et technique.
- 20 novembre 1987 : Déclaration commune entre la région wallonne et la République et canton du Jura, avec une note annexée et un avenant du 30 août 1989.
- 6 juin 1988 : Accord de coopération entre le département et territoire de Belfort et la République et canton du Jura, accompagné d'un programme d'actions de coopération.
- 21 décembre 1988 : Accord de coopération entre la République et canton du Jura et la Communauté française de Belgique, avec un programme de coopération.
- 26 septembre 1989 : Accord de coopération entre le Département du Haut-Rhin et la République et canton du Jura, avec un programme d'actions de coopération.

- 28 mars 1990 : Déclaration commune entre la République de Slovénie et la République et canton du Jura.

- 9 avril 1990 : Déclaration commune sur la coopération entre la République socialiste de Croatie et la République et canton du Jura.

- 14 août 1990 : Convention-cadre entre la République et canton du Jura et la République socialiste soviétique de Géorgie, accompagnée d'une convention-programme d'échange de jeunes.

2.4.3. La participation du Jura à l'Assemblée des Régions d'Europe

La création de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), décidée par la Conférence des Régions Périphériques Maritimes Européennes à Trieste en octobre 1984, et concrétisée à Strasbourg le 18 janvier 1985, traduit la prise de conscience des autorités régionales et leur ambition de tenir leur rôle - spécifique et irremplaçable - dans la construction de l'Europe.

Cette initiative est d'autant plus intéressante qu'elle est le fruit de l'expérience acquise par plusieurs organisations interrégionales européennes créées dans les années septante, et qui se sont données pour tâche de régler entre régions, mais au niveau européen, les divers problèmes qui les concernaient. La Communauté de travail du Jura (qui regroupe les quatre cantons suisses de Berne, Vaud, Neuchâtel et Jura) est l'une des neuf organisations fondatrices.

L'expérience concrète de ces organisations a montré la nécessité de mieux distinguer, au niveau européen, la fonction des régions et celle des pouvoirs locaux (62). Ce sont donc précisément ces organisations régionales, rassemblées au sein du BLORE (Bureau de Liaison des Organisations Régionales Européennes) qui ont pris l'initiative de faire bénéficier, en qualité de membres fondateurs, la nouvelle Assemblée des Régions d'Europe de leur expérience et de leur enthousiasme.

Ce faisant, les fondateurs de l'ARE ont voulu apporter une réponse concrète (63) aux deux déclarations qui ont ouvert la voie à une participation effective des régions à la vie communautaire (64), et ceci indépendamment des différences (taille, richesse, population, statut...) existant entre ces régions, tant il est vrai que l'expérience leur avait démontré *"qu'il n'était pas d'obstacle insurmontable"* (65).

FEDERALISME, 1992

L'ARE n'a donc pas cessé de déployer une intense activité visant à renforcer le rôle du niveau sub-étatique direct (régions en France ou en Italie, Länder en Allemagne, cantons en Suisse) dans la construction européenne. Réunie à Strasbourg, du 4 au 6 décembre 1990, l'Assemblée générale de l'ARE a pris un certain nombre de décisions importantes qui sont de nature à lui permettre de jouer un rôle clef dans la construction d'une Europe continentale.

Aujourd'hui, personne ne peut nier que l'un des aspects les plus importants de l'histoire européenne est l'ouverture à l'est et la collaboration est-ouest. Dans ce contexte, l'ARE a modifié ses statuts, de façon à pouvoir accueillir sans restriction des régions de toute l'Europe (66). Elle a également mis sur pied un Comité du suivi est-ouest, créé en mars 1990 à Barcelone par le Bureau de l'ARE.

Il n'est donc pas nécessaire de s'étendre plus longuement pour montrer à quel point un tel lieu de rencontre pan-européen peut se révéler riche d'implications pour l'avenir du continent. Or, le canton du Jura, fort de sa tradition d'ouverture et de coopération, s'est beaucoup engagé dans ce projet. C'est ainsi un ministre jurassien (M. François Lachat) qui est Vice-Président-Trésorier de l'ARE.

Par ailleurs, c'est le Canton du Jura qui préside le Comité du Suivi, comité qui se propose *"de promouvoir les relations bilatérales et multilatérales Est-Ouest et de soutenir techniquement et financièrement les régions d'Europe centrale et orientale dans leur processus de démocratisation et dans le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché"*. (67)

Pour aider à la réalisation de cet ambitieux programme, le Comité gère d'un côté les besoins exprimés par les régions d'Europe centrale et orientale, et de l'autre les réponses offertes par l'Europe occidentale, au moyen d'une "Bourse des actions Est-Ouest", administrée conjointement par le canton du Jura et la région de Wallonie.

1991 verra le commencement des nombreuses actions coordonnées Est-Ouest, telles qu'Eurodyssée (programme interrégional d'échange de jeunes), des séminaires sur le fédéralisme, la formation des cadres régionaux, la formation en entrepreneuriat et en gestion d'entreprise, des colloques et séminaires sur la protection de l'environnement etc. (68).

Une telle palette d'activités représente à l'évidence un terrain fertile pour les activités internationales de la bureaucratie cantonale.

Ainsi, les récents développements vécus par l'ARE rejoignent-ils la note annexée à la déclaration commune Wallonie - Jura, laquelle explique que l'une des possibilités de coopération découlant de la déclaration pourrait amener chacune des parties à associer son partenaire à des actions qu'il déploie dans le cadre de programmes confédéraux, interrégionaux ou européens. Et de préciser à ce propos : *"Ils conviennent que l'instauration du marché unique européen de la Communauté Européenne revêtira dans cet esprit une importance considérable"*.

2.6. Conclusion

La violence du rejet de l'ONU fut telle qu'elle a suscité des craintes même parmi ses opposants. Par ailleurs, les déclarations de Jacques Delors sur les relations CEE - AELE ont fait prendre conscience à la Suisse des risques qu'elle courait en s'isolant du reste de l'Europe (69). Les administrations cantonales ont réagi en créant des Euro-délégués pour analyser la problématique des relations entre les cantons suisses et l'Europe.

Elles peuvent cependant faire plus encore, ainsi que le démontre l'exemple jurassien. La volonté d'utiliser toutes les possibilités de coopération possibles permet à une bureaucratie cantonale intéressée - voire passionnée - par les questions internationales de nouer des contacts nombreux et fructueux qui, en fin de compte, seront utiles à l'ensemble de la Suisse lorsqu'il s'agira pour elle de se mouvoir sur une scène qui aura débordé les étroites limites du Plateau suisse pour s'étendre de l'Atlantique à l'Oural.

3. LES RELATIONS ECONOMIQUES

"Le rôle des pouvoirs publics doit certes rester subsidiaire dans une société respectueuse de la libre entreprise; il n'en reste pas moins que l'ignorance réciproque entre l'État et les entreprises n'est simplement plus possible"
Jean-Pierre Beuret, Ministre jurassien de l'économie (70).

3.1. Les compétences des cantons en matière économique selon l'ordre constitutionnel suisse

Aux termes de la constitution fédérale, les cantons disposent d'une certaine compétence en matière de politique économique. Ils peuvent à tout le moins pratiquer ce que Fritz Gygi appelle "*une politique non-discriminatoire de promotion économique*" (71). Il s'agira pour nous de voir si ces derniers font véritablement usage de cette compétence. Après une longue période au cours de laquelle ils ont abandonné la question à l'industrie privée, il semble bien que certains cantons, au premier rang desquels Neuchâtel, en sont venus à faire oeuvre de pionnier en la matière.

L'adoption d'un art. 31 dans la Constitution fédérale a consacré le principe de la liberté du commerce et de l'industrie (72). A cette époque (1874), l'idée du libéralisme était à son apogée, et plusieurs cantons ont repris dans leurs constitutions cette liberté du commerce et de l'industrie. De la sorte, la Suisse s'est transformée en un véritable "marché unique helvétique".

L'introduction de la liberté du commerce et de l'industrie interdit aux cantons de prendre des mesures de promotion de l'économie au sens de protectionnisme (73). Cependant, après une longue pratique, certaines mesures promotionnelles des cantons, qui poursuivent des buts économiques mais ne comprennent pas de limitation de la liberté du commerce, ont été admises. Des mesures de politique économique (74) ont également été tolérées.

C'est dans le domaine fiscal que les cantons ont fait le plus large usage de la liberté qui leur était offerte. En effet, le Tribunal fédéral (Cour Suprême) interprète traditionnellement de façon très large l'interdiction de prescriptions fiscales dotées d'un caractère "prohibitif ou confiscatoire" (75). Ainsi, plusieurs cantons ont épuisé toutes les possibilités qui leur étaient offertes, entre autres par le biais d'arrangements fiscaux, pour inciter des entreprises étrangères à investir sur leur territoire. Il faut dire que le seul résultat a parfois été l'installation de sociétés de domicile qui, si elles ont augmenté les revenus du canton, n'ont pas contribué à y créer de véritable substrat industriel.

Afin d'éviter de telles déceptions, les cantons ont conclu, le 10 décembre 1948 un concordat sur l'interdiction des arrangements fiscaux (76); son article premier interdit désormais en principe de privilégier certains

contribuables, que ce soit par des arrangements fiscaux ou par l'utilisation de leurs compétences législatives ou réglementaires. De tels abattements fiscaux sont désormais réservés à des entreprises nouvellement créées et dont le soutien se justifie au vu de l'intérêt du canton. En outre, ils sont limités à dix ans. Ces limitations ont bien évidemment amoindri les possibilités "fiscales" dont jouissaient les cantons.

3.2. Le développement des mesures d'encouragement

3.2.1. Avant et après les années 70

Peu de choses se sont faites avant les années 70; seuls les cantons de VD et AR avaient édicté des lois sur la promotion de l'économie. En 1947, les nouveaux articles économiques de la constitution sont entrés en vigueur. Parmi ceux-ci, l'art. 31bis transférait à la Confédération le soin de prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques et de certaines professions. Mais surtout, l'alinéa 2 de cet article transférait à la Confédération une compétence générale en matière de développement de l'économie. Cependant, ce transfert de compétence ne signifiait pas automatiquement la perte de toute souveraineté pour les cantons en matière économique (77).

La crise économique des années septante a bien évidemment été un motif pour agir sur le plan économique, tant de la part de la Confédération que des cantons. Mais le développement de la politique régionale de la Confédération, entre autre due à la Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne, fait craindre une centralisation supplémentaire. Il est donc indispensable que les cantons prennent les choses en main, à partir de l'instant où la Confédération commence à penser en termes régionaux. En effet, comme c'est la Confédération qui détermine les régions qui doivent être aidées, les cantons perdent du poids à mesure que leurs frontières perdent de leur signification.

Depuis lors, on assiste à une véritable floraison de lois cantonales sur la promotion de l'économie, inaugurée avec la loi bernoise de 1971 (78).

3.2.2. Les moyens à disposition des cantons

Fleiner en parle sous 3.1. (p. 246). Il serait intéressant, surtout, de consulter quelques messages afin de voir si une activité internationale est proposée.

FEDERALISME, 1992

Les moyens à disposition des cantons sont extrêmement variés, et vont des directives des Directions cantonales de l'économie publique aux moyens légaux prévus par la promotion économique cantonale, en passant par la création d'un Fonds, les mesures de politique d'aménagement ("Bodenpolitik"), les mesures financières, les mesures visant au transfert et au ré-emploi de forces de travail, l'organisation de la promotion économique ou la nomination d'un délégué à la promotion économique.

Dans la plupart des cantons qui disposent d'une loi sur le développement de l'économie, un tel poste de délégué à la promotion économique a été créé. Celui-ci a notamment pour tâche de répondre aux préoccupations du développement de l'économie, de soumettre au gouvernement le programme de la promotion économique ou de coordonner les mesures de la promotion économique avec l'office cantonal du plan d'aménagement et la société de développement (79).

L'une des questions de notre sondage était consacrée à la promotion de l'économie; elle demandait si l'office chargé des affaires internationales s'occupait également de promotion économique. Parmi les 14 cantons qui ont répondu, il y en a exactement la moitié - soit 7 cantons - qui ont répondu par l'affirmative. Et parmi les sept cantons qui ont répondu négativement, il y en a encore quatre qui ont précisé qu'il existe, au sein de leur administration, un office spécialement chargé du développement économique. L'administration d'une large majorité des cantons se préoccupe donc du développement économique.

Le sondage est corroboré par l'examen des lois, qui fourmillent de textes relatifs aux questions économiques. Quelques exemples parmi beaucoup d'autres : le canton de Berne a mis sur pied un comité de coordination au sein de l'administration bernoise (80), ainsi qu'une société pour le développement de l'économie bernoise (81). Le Jura a conclu une convention avec l'Université de Neuchâtel concernant un cours de créateurs d'entreprises (82) et a institué un "Prix du Gouvernement de la République et canton du Jura en faveur de l'innovation" (83). Le canton du Valais a en projet un décret concernant la réalimentation du fonds cantonal d'encouragement à l'économie et un autre décret relatif au crédit d'engagement en faveur de la promotion, de l'innovation et des technologies de fabrication (84).

3.2.3. Ce que devraient faire les administrations cantonales

Si donc la promotion de l'économie veut être souple et efficace, les conditions suivantes doivent être remplies (85):

1. Aussi peu de réglementations juridiques contraignantes que possible;
2. Des compétences décisionnelles souples en matière financière;
3. Une étroite collaboration avec l'économie privée;
4. De la discrétion;
5. Une bonne coordination de toutes les activités administratives cantonales.

Il est clair que toutes ces contraintes ne rendent pas très aisée, pour une administration cantonale, sa double tâche de promouvoir l'économie et de parcourir le monde à la recherche de débouchés. Du point de vue de la promotion économique donc, le rôle de l'administration en matière internationale semble limité. C'est d'autant plus vrai que ce sont le plus souvent les entreprises elles-mêmes qui prospectent la planète à la recherche de nouveaux débouchés.

Le législateur devrait cependant s'efforcer de concrétiser cet idéal autant que possible. Le moyen d'atteindre ce but est, à en croire Fleiner une organisation de la promotion économique qui est certes autant que possible indépendante de l'administration, mais qui assure quand même la coordination avec les autres services de l'État. Sans sombrer dans l'irréalisme, un tel but peut être atteint par la création d'un fonds indépendant, si possible doté de la personnalité juridique et administré par une commission qui se compose de représentants de l'économie privée, d'entreprises publiques et de l'administration. Le secrétariat et la direction en seraient confiés à un délégué intégré à l'administration centrale, mais qui peut cependant exécuter de façon indépendante les décisions de la commission.

Dans de nombreux domaines de notre État fédéral existent en effet ce que l'on appelle des compétences parallèles de la Confédération et des cantons. Cela vaut en particulier dans le domaine de l'organisation politique, du droit fiscal, des hautes-écoles et du développement de l'économie. Il paraît maintenant évident que les cantons, à l'heure où la Confédération est toujours plus active dans la promotion de l'économie et le développement régional, prennent sérieusement en compte leurs compétences parallèles. S'ils ne le font pas, ils vont rester dans le sillage d'une politique régionale et structurelle entièrement décidée par la Confédération.

FEDERALISME, 1992

Mais au contraire de la Confédération, les possibilités cantonales dans le domaine de la promotion économique sont très limitées (86). Ils doivent se limiter à de pures mesures d'encouragement et respecter, lors du choix de ces mesures, les directives établies par la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique. De la sorte, les cantons devraient impérativement ÉPUISER les compétences qui leur sont si chichement octroyées afin de pouvoir jouer le rôle d'un contre-pouvoir envers la Confédération : une fois encore, c'est aux administrations cantonales de jouer.

3.3. Et au niveau international ? (87)

Parler des relations internationales des cantons suisses en matière économique peut sembler un peu "léger". C'est oublier que d'autres États membres de fédérations pèsent d'un poids certain en matière économique: la Californie et New-York prendraient place parmi les quinze premières puissances économiques du monde, la production de la Californie étant égale à celle de tout le continent africain, tandis qu'elle est le deuxième partenaire commercial du Japon (88).

Du point de vue constitutionnel pourtant, la plupart des Fédérations prescrivent que c'est le gouvernement central qui aura la charge de l'activité économique internationale et régionale. La Loi constitutionnelle canadienne de 1867/1982, par exemple, prévoit que les échanges et le commerce sont sous la responsabilité du parlement national (89). Quant aux Etats-Unis, c'est justement parce que les "Articles of Confederation" conféraient aux Etats-membres le soin de régler les relations extérieures et le commerce extérieur, et que cette situation s'est révélée négative, que certains citoyens éminents ont pris sur eux de se réunir à Philadelphie en 1787 pour rédiger une nouvelle Constitution, qui conférait à l'exécutif et au législatif nationaux un rôle déterminant dans le commerce intérieur et extérieur. La "Grundgesetz" allemande, les constitutions d'Autriche, d'Inde et d'Australie suivent ce modèle.

La Constitution suisse en revanche - ainsi que nous l'avons vu (90) - confère une certaine autonomie aux cantons. Dans la mesure où cette latitude est rare, ils auraient doublement tort de ne pas en profiter...

D'autant plus qu'on assiste actuellement, de par le monde, à une augmentation sensible des activités économiques des unités sub-étatiques (91), et ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, les États-membres sont de plus en plus sensibles aux fluctuations de l'économie mondiale. Certains d'entre eux, par exemple, sont hautement dépendants du pétrole; un effondrement des cours de l'or noir pourrait créer des catastrophes économiques au Texas, en Oklahoma, en Alaska ou dans l'Alberta. Deuxièmement, les leaders politiques régionaux, lors des campagnes électorales visant à leur réélection, doivent se battre sur le front économique : la création de places de travail est un argument électoral considérable, tandis que l'augmentation du chômage est un critère très défavorable.

Troisièmement, il est inconséquent pour un État-membre de compter uniquement sur les subventions de l'État central. Aux États-Unis par exemple, l'administration Reagan, dans ses efforts pour tenter de limiter le déficit budgétaire, a sensiblement restreint le flux financier en direction des États et des grandes municipalités (92).

Quatrièmement, les progrès fulgurants des transports et des communications, liés à l'internationalisation de la production, ont littéralement transformé le monde en un "village planétaire". Plusieurs régions disposent d'aéroports intercontinentaux (93), et c'est pour elles une nécessité - et non plus un luxe - de jouer un rôle sur le plan international.

Et finalement, les ambiguïtés constitutionnelles et le laxisme de la pratique gouvernementale a travaillé en faveur d'un engagement international des unités sub-nationales. De nombreuses constitutions, rédigées au XVIII^e ou au XIX^e siècle, n'avaient absolument pas conscience de la globalisation des échanges dans un monde toujours plus complexe.

L'on peut donc déduire de ce bref tour d'horizon que, au niveau international également, il est hautement probable que les entités sub-étatiques des États fédéraux vont poursuivre l'extension de leurs engagements directs en vue de développer leur économie, dans le but d'améliorer les conditions de vie de leur population. Les cantons suisses disposant pour ce faire d'une certaine latitude constitutionnelle dont ne disposent pas tous les autres États fédérés, ils se trouvent bien placés pour aller de l'avant, ainsi que le montre l'exemple du canton de Neuchâtel.

3.4. Un canton sous la loupe : Neuchâtel

Comme le Jura, qui joue un rôle de pionnier dans les relations internationales au niveau de la coopération et de la collaboration interrégionale, c'est le canton de Neuchâtel qui joue un rôle de pionnier en matière de développement économique, au point qu'on a pu parler d'un Neuchâtel Way (94).

3.4.1. La promotion économique

Il faut distinguer à ce propos entre développement économique endogène et exogène.

La promotion économique endogène consiste à renforcer les entreprises locales du canton. Comme le dit Pierre Dubois, membre du Gouvernement cantonal (95), il s'agit de *"renforcer ce qui a survécu à la crise"*.

La promotion économique exogène, quant à elle, nous intéresse plus particulièrement, puisqu'elle consiste à aller chercher à l'étranger des entreprises susceptibles d'apporter un ballon d'oxygène à l'économie d'un canton. La difficulté est de convaincre l'industriel ou le financier étranger des avantages qu'il aurait à s'installer dans un canton. Il s'agit surtout d'avantages fiscaux et de subventions à la création d'emplois (96). Et là, ce qui fait la réelle supériorité du canton de Neuchâtel, c'est son service d'accueil : le canton aide l'industriel ou le financier étranger à trouver un terrain, des locaux, de la main d'oeuvre, des logements pour le personnel, des permis de travail... voire même une école pour les enfants du patron.

La promotion économique exogène permet véritablement à l'administration cantonale de nouer des liens avec l'étranger. Ainsi le canton de Neuchâtel s'est-il mis à prospecter les marchés financiers asiatiques. En effet, alors qu'en moyenne suisse 75 % des recettes de l'impôt fédéral direct proviennent du secteur des services, la proportion dans le canton de Neuchâtel est de 36 % seulement. Pour diminuer l'écart, le canton a proposé d'encourager la promotion des services. C'est ainsi que plusieurs sociétés financières de Hong-Kong se sont implantées dans le canton. *"Nous avons absolument besoin de ces sociétés. Quand l'industrie a des ratés, il faut d'autres activités économiques pour faire tourner la machine; à défaut on court à la catastrophe"* (97).

Certes, la promotion économique exogène n'est pas une panacée, car elle peut faire dépendre des secteurs importants du tissu industriel cantonal de décisions prises à des milliers de kilomètres de là. Elle rejoint cependant une longue tradition, puisque, comme le relève le PDG d'une entreprise d'horlogerie de La Chaux-de-Fonds : *"Notre région n'aurait jamais atteint la prospérité qu'elle a connue sans l'apport des Huguenots, des Juifs, des sectes, puis, plus tard, des Italiens"* (98).

3.4.2. Le résultat

Le résultat de ce "Neuchâtel Way", qui est d'ailleurs également suivi par le canton de Fribourg, est très encourageant. Les cantons romands, qui étaient les "cancres séculaires" du développement économique, se sont mis à occuper les premières places au palmarès des régions les plus dynamiques du pays, au point que le directeur du puissant OFIAMT (Office Fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail) a pu constater : *"Depuis quelques années, les Suisses romands font preuve d'un plus grand dynamisme en matière d'innovation politique, idéologique et économique. Ils savent mieux se vendre que leurs compatriotes d'Outre-Sarine"* (99).

Paradoxalement, le moteur de cette dynamique n'est pas le canton de Genève. Au palmarès (100) des cantons les plus dynamiques, on trouve Vaud en 2^e place, Fribourg en 3^e place et Neuchâtel en 9^e place. Voilà qui montre les résultats positifs de la promotion économique exogène entreprise par des cantons comme Fribourg et Neuchâtel.

3.4.3. "CEE et canton de Neuchâtel"

Le canton n'est pas seulement un pionnier en matière de développement de l'économie, mais également en matière de vision de l'avenir. Ainsi, en réponse à une motion, le gouvernement cantonal a-t-il chargé l'Université de Neuchâtel de rédiger un rapport intitulé "CEE et canton de Neuchâtel" (101). Il ne nous appartient pas de citer tout ce rapport ici, mais ses conclusions sont extrêmement intéressantes, dans la mesure où elles rejoignent les enseignements que nous avons tirés de nos recherches dans les bureaucraties cantonales.

L'auteur de ce rapport constate en effet que le sujet *"ne peut plus être laissé au seul soin des autorités fédérales, même si elles en ont la compétence"* (102), avant de se féliciter *"de voir un certain raffermissement dans les*

relations helvético-communautaires. Les autorités, les partis politiques, les organisations privées, entre autres, prennent sur eux de renouveler le dialogue, d'approfondir les réflexions, de multiplier les interrogations et les débats, signe de l'apparition d'une vision plus dynamique de l'Europe par rapport à celle qu'ont pu souhaiter une bonne partie de nos compatriotes, il y a quelques années seulement" (103). L'allégresse de l'auteur est sans doute amplifiée par le fait que le rapport décrit la situation à Neuchâtel, mais on ne peut manquer d'être frappé par l'importance d'une meilleure perception par les autorités en général - et surtout par la bureaucratie, la partie de l'Exécutif qui est la plus proche des citoyens-électeurs - du phénomène européen, dans ses dimensions politique et économique.

Mais l'élément le plus fascinant de ce récent rapport reste sa conclusion. L'auteur y mentionne en effet dix mesures indispensables pour renforcer la préparation de la population au grand marché qui existera - avec ou sans la Suisse d'ailleurs (104) :

1. La réception d'une information "totale et détaillée" de la part des autorités fédérales;
2. La création d'une structure légère de réflexion permanente;
3. Le renforcement des volets internes et externes de la promotion économique;
4. L'organisation permanente de la confrontation des expériences acquises par les institutions s'occupant de promotion économique;
5. Une offre de collaboration aux régions voisines de l'Arc jurassien;
6. La création d'un Euro-guichet sur le plan de la Suisse romande;
7. Une offre de possibilités de recyclage à la main d'oeuvre régionale;
8. La création d'une cellule de réflexion en matière de formation au sein des Départements de l'Instruction publique et de l'Économie publique;
9. Le soutien des initiatives qui ont pour but de nouer des contacts avec d'autres régions européennes;
10. La participation active des autorités cantonales à l'information du grand public sur les buts de la véritable politique d'intégration de la Suisse, tant il est vrai que *"sans appui populaire, cette politique pourrait déboucher sur un échec en vote populaire, ce que l'on doit éviter à tout prix"* (105).

Ces mesures doivent s'appliquer à un canton possédant déjà une ancienne tradition exportatrice. A plus forte raison doivent-elles s'appliquer à d'autres cantons traditionnellement moins ouverts sur l'extérieur... Or, il est extrêmement frappant de constater que toutes ces mesures correspondent à des domaines dont nous venons de parler, autrement dit dans lesquels les

administrations cantonales pourraient jouer un rôle intéressant, voire important. Qu'il s'agisse de réception ou de transmission de l'information (points 1 et 10), de créer des groupes de réflexion et de confrontation (points 2, 4 et 8), d'intensifier la promotion économique et les relations transfrontalières (points 3, 5 et 9), voire même de gérer un Euro-guichet ou de favoriser le recyclage au niveau régional (points 6 et 7), les bureaucraties cantonales peuvent être mises à contribution pour ces activités qui ressortissent toutes à l'intégration européenne, donc aux relations internationales, et se révéleront très importantes pour le proche avenir de notre pays.

4. CONCLUSION GENERALE

Le rôle de la bureaucratie cantonale dans ses relations extérieures est certes limité. Au niveau fédéral, dans leurs contacts avec la Confédération, les administrations cantonales ne nouent pas de véritables "relations diplomatiques", comme le font les provinces canadiennes dans leurs relations tumultueuses avec Ottawa. Au contraire, l'extension du fédéralisme d'exécution transforme plutôt les administrations cantonales en simples organes d'exécution du droit fédéral (106).

En ce qui concerne les relations internationales, ces administrations ont souvent cédé à la facilité : puisque la diplomatie suisse est centralisée, laissons-la faire plutôt que d'utiliser les quelques compétences qu'abandonne l'art. 10 de la Constitution, au risque d'être totalement muet lorsqu'il s'agit de se prononcer sur un objet à connotation internationale. Dans le domaine économique, bien que les cantons puissent exercer une politique économique limitée, ils ont préféré abandonner la question aux entreprises privées, quitte à voir des pans entiers de leur économie s'effondrer.

Mais, par chance, les administrations cantonales commencent à se réveiller quand il est question de l'Europe ou du développement économique. L'extension du débat européen a obligé les cantons à créer, tout récemment, des postes de Délégués aux affaires européennes. Et si les effectifs de ces postes sont encore limités, leur avenir peut être prometteur.

Dans le domaine économique aussi, et parmi les instruments de développement dont disposent les cantons, certaines administrations cantonales ont joué la carte de la promotion économique exogène. A voir les résultats, ce n'est peut-être pas la plus mauvaise solution...

FEDERALISME, 1992

Pour maintenir le fédéralisme vivant, pour que les cantons continuent à faire valoir leur souveraineté et leur statut d'État, fussent-ils limités, il est absolument indispensable qu'ils fassent usage de toutes les compétences dont ils disposent.

A cet égard, les exemples jurassien, neuchâtelois ou fribourgeois sont révélateurs de ce qu'il faut faire : adopter une attitude plus ouverte envers l'extérieur. *"Il y a des heures où la prudence peut porter à terme de plus grands dangers que l'audace"* (107).

Tout cela confirme notre thèse, selon laquelle les bureaucraties cantonales, dans ces relations internationales où elles pourraient exercer une certaine influence, sont en retard : du point de vue politique, elles ont été débordées par les politiciens; du point de vue économique, par les entreprises. Mais, ayant pris conscience de cet état de chose somme tout dommageable - puisque, comme le dit Lloyd Brown-John, il est bon que l'administration s'occupe d'un domaine avec conscience et professionnalisme - elles tentent de combler leur retard. Cela permet également de rejoindre certains effets positifs "classiques" du fédéralisme, par exemple la lutte contre la centralisation (cf. peut-être aussi ces articles sur les relations entre niveau de vie et niveau de décentralisation), ou l'utilisation du modèle suisse pour l'Europe.

TABLE DES MATIERES

1. Les différences d'avec le système canadien
 - 1.1. Terminologie
 - 1.2. Le fédéralisme bureaucratique au Canada
 - 1.3. Fédéralisme bureaucratique en Suisse ?
 - 1.4. Différence entre fédéralisme d'exécution au Canada et en Suisse
 - 1.5. Conclusion
2. Les relations politiques
 - 2.1. Méthodologie
 - 2.2. La faculté des administrations cantonales de traiter avec l'étranger
 - 2.3. La votation sur l'adhésion à l'ONU
 - 2.3.1. Le problème
 - 2.3.2. Dans la presse
 - 2.3.3. Le sondage
 - 2.4. Les administrations cantonales dans la tourmente européenne
 - 2.4.1. Le problème
 - 2.4.2. Dans la presse : le grand tournant et l'apparition du rôle de l'exécutif
 - 2.4.3. Le sondage : l'apparition des Euro-délégués
 - 2.5. Un canton sous la loupe : le Jura
 - 2.5.1. La spécificité jurassienne
 - 2.5.2. Coopération internationale : un feu d'artifice
 - 2.5.3. La participation du Jura à l'Assemblée des Régions d'Europe
 - 2.6. Conclusion
3. Les relations économiques
 - 3.1. Les compétences des cantons en matière économique selon l'ordre constitutionnel suisse
 - 3.2. Le développement des mesures d'encouragement
 - 3.2.1. Avant et après les années septante
 - 3.2.2. Les moyens à disposition des cantons
 - 3.2.3. Ce que devraient faire les administrations cantonales
 - 3.3. Et au niveau international ?
 - 3.4. Un canton sous la loupe : Neuchâtel
 - 3.4.1. La promotion économique
 - 3.4.2. Le résultat
 - 3.4.3. "CEE et canton de Neuchâtel"
4. Conclusion générale

Résultats du sondage exclusif consacré aux délégués cantonaux aux affaires européennes

FEDERALISME, 1992

NOUS AVONS RANGE ICI DES CITATIONS INTERESSANTES, MAIS DEPLACEES, QU'IL S'AGIRA PEUT-ETRE DE RECASER...

NOTE : il appartiendra ensuite de montrer par le sondage que les bureaucraties cantonales en font peu.

Il y a là quelques éléments intéressants tirés de *L'Hebdo* 1991 N° 14. Par exemple:
"Les cantons sont en avance sur Berne dans l'intégration. Ils la pratiquent!"
(Raymond Lorétan)

"Le problème réside dans une certaine timidité des cantons, qui se croient moins importants qu'ils ne le sont en termes de compétences" (Yves Petermann)

Tout cela confirme notre thèse, selon laquelle les bureaucraties cantonales, dans ces relations internationales où elles pourraient exercer une certaine influence, sont en retard : du point de vue politique, elles ont été débordées par les politiciens; du point de vue économique, par les entreprises. Mais, ayant pris conscience de cet état de chose somme tout dommageable - puisque, comme le dit Lloyd Brown-John, il est bon que l'administration s'occupe d'un domaine avec conscience et professionnalisme - elles tentent de combler leur retard. Cela permet également de rejoindre certains effets positifs "classiques" du fédéralisme, par exemple la lutte contre la centralisation (cf. peut-être aussi ces articles sur les relations entre niveau de vie et niveau de décentralisation), ou l'utilisation du modèle suisse pour l'Europe.

- (1) *L'Hebdo* n° 4, du 25 janvier 1990, p. 19.
- (2) Elliott Jaques, *A General Theory of Bureaucracy*, Heinemann, Londres 1976, p. 2 (Cit. trad.).
- (3) *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, nouvelle édition 1990, p. 226.
- (4) Op. cit, p. 2 : "There is a strong tendency for most writers on bureaucracy to end up with a pessimistic view of bureaucracy's eventual effects upon democratic society".
- (5) Bureaucratic Federalism Re-examined : The Modalities of Evolving Canadian Federalism, Paper presented at the XIVth IPSA World Congress, Washington DC, August 31st 1988.
- (6) Ces mécanismes de l'Accord du Lac Meech sont très bien démontés par José Woehrling, L'échec de l'Accord du Lac Meech et l'avenir constitutionnel du Canada, communication présentée au Congrès pan-européen d'études canadiennes de La Haye, 24 au 27 octobre 1991 (sic).
- (7) In : *The Canadian Political System : Environment Structure and Process*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto 1987, p. 552.
- (8) Lloyd Brown-John mentionne un exemple intéressant à la p. 10 de son ouvrage cité à la note 5.

- (9) Cf. Ronald L. Watts, *Executive federalism : A Comparative Analysis*, Research paper n° 26, Kingston, Ontario, 1989.
- (10) Il a été défini par son "découvreur", Donald Smiley, comme "*the relations between elected and appointed officials of the two orders of government in federal-provincial interactions and among the executives of the provinces in interprovincial interactions*", in : *Canada in Question*, 3^e éd., 1980, p. 91.
- (11) Comme le rappelle Watts, op. cit., p. 10s.
- (12) Les constitutions cantonales prescrivent qu'un certain nombre de membres du gouvernement cantonal peuvent siéger au parlement fédéral. Certaines, en revanche, l'interdisent. En règle générale, environ un cinquième du parlement est composé de membres des gouvernements des cantons. Cf. également Aubert, *Traité de Droit constitutionnel*, Éditions Ides et Calendes, Neuchâtel 1967, n° 596c, p. 226.
- (13) "*Le pays qui est allé le plus tôt et le plus loin dans l'affirmation de la prépondérance du parlement est la Suisse*" (Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin Collection U, 9^e éd., Paris 1989, p. 234).
- (14) In : *Centenaire de la Constitution fédérale 1874 - 1974, L'Art de légiférer, Recueil des travaux présentés au Congrès des juristes suisses 1974*, Verlag Helbing & Liechtenhahn, Bâle 1974, p. 368. Cf. également l'avis de droit de Thomas Fleiner-Gerster, *Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes*, février 1991.
- (15) Cf. Aubert, op. cit., p. 227, note 2.
- (16) Op. cit., p. 15.
- (17) Cf. p.ex. Greg Craven, *Of Federalism, Secession, Canada and Quebec*, Paper presented at a seminar at Dalhousie Law School, September 12, 1990; Kenneth D. Mc Rae, "Canada : Reflexions on Two Conflicts", in : *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Joseph V. Montville (Ed.), Lexington Books, Lexington/Toronto 1990, p. 197.
- (18) Cf. Institute of Federalism, *Swiss Federalism*, to be published in 1992, §7.1.3. A noter que beaucoup de lois cantonales suivent ce principe et délèguent à leur tour l'exécution des lois aux communes, qui peuvent alors être surchargées, tant financièrement que du point de vue du personnel.
- (19) Op. cit., n° 601, p. 228.
- (20) Cf. également D. Schindler, *Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen*, ASSP (1964), p. 61ss.
- (21) Le même problème se pose pour l'octroi de subventions. Bien que la Confédération ne dispose pratiquement d'aucune sanction propre à l'égard des cantons, elle peut, par des conditions posées à l'octroi de subventions, influencer la bonne conduite des cantons - qui feront tout pour apparaître sous un bon jour aux yeux des décideurs fédéraux - d'une façon à peine perceptible pour un observateur étranger.
- (22) Op. cit., p. 66.

FEDERALISME, 1992

- (23) Les résultats détaillés de cette enquête se trouvent en annexe. Il importe à ce propos de préciser que les questions de ce sondage comportaient non seulement des éléments objectifs, mais également des éléments subjectifs tels que opinions, avis, etc. Il va de soi que ces réponses n'engagent que les 16 Euro-délégués qui ont été assez aimables pour y répondre de façon personnelle, et que l'on ne saurait voir dans chaque réponse une "position officielle" du canton. Mais dans la mesure où ces Euro-délégués sont en première ligne du "combat européen", leurs avis revêtent un intérêt tout particulier.
- (24) *Verwaltungspraxis des Bundesrates* (VPB) 45.49, 46.21; BBl. 1974 II 1158; 1973 II 895s. La situation est d'ailleurs identique en Allemagne, cf. Badura, *Kommentar*, n° D-127, p. 262; Jarass/Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar*, Verlag C.H. Beck, Munich 1989, ad Art. 32, Marg. 3, p. 386.
- (25) D. Schindler, in : *Commentaire de la Constitution fédérale*, Art. 8, n° 30, p.17.
- (26) D. Schindler, in : *Commentaire de la Constitution fédérale*, Art. 9, n° 2, p. 2.
- (27) J.J. Blumer et J. Morel, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, 3^e éd., B. Schwabe, Bâle 1891, p. 250.
- (28) RS 814.20.
- (29) *Le statut international des collectivités fédérées*, L.G.D.J., Paris 1984, p.148.
- (30) Op. cit, pp. 149 à 169.
- (31) Au XIX^e siècle en effet, les cantons étaient ouverts sur l'extérieur, ainsi qu'en témoigne une anecdote rapportée par Vladimir Kouznetzov, correspondant en Suisse des *Izvestia* de Moscou : "Au début du XIX^e siècle, les incendies qui dévastaient Saint-Petersbourg étaient si nombreux que le tsar Alexandre Ier demanda à ses ministres : "Mais où donc parvient-on à empêcher les maisons de brûler ?". Il apparut que c'était le cas à Genève et sa Majesté envoya une invitation officielle aux pompiers de Genève, les priant de bien vouloir se rendre à Saint-Petersbourg [...] Les pompiers firent la démonstration de leur art de l'extinction d'incendies devant la Cour impériale, puis, selon leurs conseils, tous les services de pompiers de Russie furent réorganisés" (*L'Hebdo* n° 36 du 4 septembre 1986).
- (32) Nous reviendrons sur le cas du Jura infra sous 2.5.
- (33) Dont nous reparlerons plus en détail infra sous 2.5.3.
- (34) La plupart des Euro-délégués qui ont pris la peine de répondre ne mentionnent pas les groupes de travail interrégionaux (Conseil du Léman, COTRAO etc.) desquels leurs cantons sont membres. On aurait cependant pu considérer l'acte d'adhésion comme une convention internationale. Cela met en lumière le "flou juridique" qui entoure encore ces concepts.
- (35) Exemple : la convention du 1^{er} octobre 1956 entre le gouvernement du Liechtenstein et la direction de la justice de Zurich concernant l'exécution, dans ce canton, des peines privatives de liberté prononcées dans la principauté; l'arrangement du 9 décembre 1960 entre les administrations des contributions

- du Liechtenstein et des Grisons concernant l'imposition de certaines pensions de vieillesse.
- (36) Lequel est relié aux cantons suisses frontaliers (SG et GR) par des liens tout-à-fait spéciaux, pour éviter que le règlement de problèmes purement locaux ne doive se faire par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Cf. Lejeune, *Le Statut international*, p. 156; *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad Art. 10, n° 10, p. 5.
- (37) L'on pourra se faire une idée de ces moyens en lisant le commentaire de l'art. 10 in : *Commentaire de la Constitution fédérale*, n° 11ss, p. 6ss.
- (38) Op. cit., p. 157.
- (39) Cf. Nicolas Schmitt, Les Cantons suisses et l'Europe, contribution présentée au Collège de l'Europe (Bruges) le 27 octobre 1989. A ce propos, il est révélateur que lors de la Table ronde organisée par la Société suisse de politique étrangère le 18 avril 1991 à Berne, la plupart des orateurs ont également insisté sur le désintérêt des Suisses (et même du gouvernement suisse) pour tout ce qui a trait à la politique étrangère du pays.
- (40) Claude Longchamp, "Frei sein - frei bleiben ? Informationen, Analysen und Reflexionen über die direkte Demokratie nach dem abgelehnten UNO-Beitritt", in : *Festschrift für Peter Gilg*, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Berne, 1988, p. 185 (cit. trad.).
- (41) 12 sections cantonales chez les démocrates-chrétiens, et même 18 chez les radicaux.
- (42) Longchamp, op. cit., graphique p. 196.
- (43) C'est d'ailleurs ainsi que débutait l'analyse de l'ancien Conseiller fédéral Fritz Honegger devant l'Association suisse de politique étrangère, le 31 octobre 1985 à Lenzbourg, à l'occasion du séminaire "UNO-Beitritt der Schweiz : Ja oder Nein ?".
- (44) *L'Hebdo* n° 39 du 26 septembre 1985, p. 17ss.
- (45) *L'Hebdo* n° 6 du 6 février 1986, p. 12.
- (46) Pierre-André Stauffer in : *L'Hebdo* n° 11 du 13 mars 1986, p. 28s.
- (47) Selon le mot de l'éditorialiste Jacques Pilet, in : *L'Hebdo* n° 50 du 10 décembre 1987, p. 5.
- (48) Il ne s'agissait pas d'une votation populaire; les députés ont mis en pratique la position de repli qu'ils préconisaient à ceux qui les ont élus... (Cf. *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale*, 1987, p. 1560 - 1594).
- (49) Il est intéressant de voir que ces trois réponses affirmatives, tout en n'engageant que leurs auteurs, viennent de trois cantons extrêmement différents.
- (50) *L'Hebdo* n° 14, 1991, p. 21.
- (51) *L'Hebdo* n° 12, du 20 mars 1986, p. 12.
- (52) *L'Hebdo* n° 45 du 6 novembre 1986, p. 19 (Dossier sur l'Europe).
- (53) *L'Hebdo* n° 11 du 13 mars 1986, p. 28s.
- (54) *L'Hebdo* n° 4, du 28 janvier 1988, p. 29ss. Les choses évoluent semble-t-il très peu, puisqu'un sondage très ressemblant et conduisant exactement aux

FEDERALISME, 1992

mêmes résultats a été publié dans le journal *La Liberté* des 8/9 juin 1991.

- (55) Cf. *L'Hebdo* n° 5 du 3 février 1989.
- (56) Ancien président du Conseil d'administration de l'Union de Banques Suisses, lors du séminaire de Lenzbourg mentionné ci-dessus.
- (57) *L'Hebdo* n° 4, du 28 janvier 1988, p. 33.
- (58) Ce qui montre une fois encore à quel point la soif d'information des Suisses est grande pour tout ce qui concerne l'Europe.
- (59) FR, VS, ZH, GE, JU, NE (Pratiquement tous les cantons romands ! ...).
- (60) In : *L'Hebdo* n° 14, 1991, p. 19.
- (61) Cette entente, peut-être le plus célèbre des traités conclus par un canton suisse, a été approuvée par le Parlement jurassien le 10.11.1983 (RSJ 971.111).
- (62) L'un des obstacles à l'émergence de l'initiative régionale tenait au fait qu'on avait jusque là mélangé les régions et les autorités locales dans les États généraux de l'Europe communale créée en 1951.
- (63) Parmi ces éléments de réponse, on notera une Résolution adressée à la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement de l'Europe de l'Est (BERD) (5 & 6 décembre 1990); une Résolution adressée au Conseil de l'Europe relative au rôle et à la participation que revendiquent les régions, et une autre adressée à la Conférence sur la Sécurité et la coopération en Europe (CSCE) (6 septembre 1990); ou encore une Résolution sur la participation institutionnelle du niveau régional au processus de décision dans la Communauté européenne.
- (64) D'une part les Conclusions de la Première Conférence des régions de la Communauté Européenne et des pays candidats, Espagne et Portugal, organisée à Strasbourg en janvier 1984 par le Parlement européen; de l'autre, la Déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement européens du 20 juin 1984.
- (65) Cf. le Préambule et les Statuts de l'Assemblée des Régions d'Europe, adoptés par l'Assemblée générale constitutive du 14 juin 1985 et modifiés par les Assemblées générales extraordinaires du 21 novembre 1987 et du 28 novembre 1989.
- (66) Ainsi la Slovaquie (Tchécoslovaquie); Poznan, Lodz, Katowice et Varsovie (Pologne); la Géorgie (URSS); la Croatie et la Slovénie (Yougoslavie); 8 comtés hongrois; les cinq nouveaux Länder de l'ancienne RDA.
- (67) Selon l'exposé du Ministre jurassien François Lachat, Vice-Président de l'ARE, à Delémont, le 21 janvier 1991 (seul l'exposé oral fait foi).
- (68) Cf. les informations de Yves Petermann, Délégué à la Coopération de la République et canton du Jura, in : "*Le comité du suivi Est-Ouest, point de rencontre européen*".
- (69) Selon la célèbre formule : "*Il y a deux îles en Europe : la Grande-Bretagne, qui cherche à s'intégrer; et la Suisse, qui cherche à s'isoler*".
- (70) In : *L'Hebdo* n° 30 du 25 juillet 1985.

- (71) Fritz Gygi, "Wirtschaftspolitik", in : *RDS*, 1981 I, p. 233s. Il faut relever que Gygi est le plus restrictif quant à l'exercice par les cantons d'une certaine politique économique. Ses réticences sont critiquées par Rhinow, in : *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad Art. 31, n° 67, p. 23.
- (72) Cf. pour plus de précisions sur l'origine de cette disposition, Burckhardt, *Kommentar*, p. 222ss.
- (73) On entend par là, notamment, des encouragements ou des entraves à une branche de l'économie ou l'encouragement des intérêts économiques de groupes déterminés de travailleurs indépendants. Cf. Fritz Gigy, *Die schweizerische Wirtschaftsverfassung*, 2^e éd., Berner Beiträge zur Nationalökonomie, Bern-Stuttgart 1978, p. 156ss.
- (74) Gigy, op. cit., p. 156ss. Hans Marti, *Die Wirtschaftsfreiheit der Schweizerischen Bundesverfassung*, Basel 1975, p. 144.
- (75) P.ex. ATF 105 Ia 140, 106 Ia 348.
- (76) RS 671.1.
- (77) Cf. Thomas Fleiner-Gerster, *Wirtschaftsförderung durch die Kantone*, in : *Festschrift für Léo Schürmann zum 70. Geburtstag*, Fribourg 1987, p. 242ss; Gigy, op. cit., p. 156, note 281, ainsi que la critique de Rhinow citée ci-dessus.
- (78) Les exemples les plus récents en sont les suivants : SZ - Gesetz über die Wirtschaftsförderung vom 27.11.1987, GS III 293; FR - Loi instituant des mesures de promotion économique régionale du 23.05.1986, RSF/SGF 902.1; GR - Gesetz über die Wirtschaftsförderung im Kanton Graubünden vom 23.09.1990, GS 932.100. Il y a en outre de très nombreux textes plus spécifiques, dont l'énumération serait trop longue ici.
- (79) Art. 12 de la loi bernoise.
- (80) *Amtsblatt* 1989, n° 38, p. 905.
- (81) Arrêté du Grand Conseil du 08.11.1972 (RSB 901.51).
- (82) Convention approuvée le 10.05.1988, in : *Feuille officielle* 1988, n° 19, p.255; convention reconduite le 19.06.1990, in : *Feuille officielle* 1990, n°25, p. 352.
- (83) Arrêté du 06.05.1986, in : *Feuille officielle* 1986, n° 19, p. 237.
- (84) Projets du 29.01.1991 et du 11.03.1991.
- (85) Fleiner, op. cit., p. 254.
- (86) La jurisprudence du tribunal fédéral, selon laquelle les mesures de l'administration de prestation ("Leistungsverwaltung") nécessitent également une base légale, sont un obstacle supplémentaire à un aménagement souple de cette promotion de l'économie, dans la mesure où trop de prescriptions législatives risquent de conduire à l'immobilisme et au manque d'adaptabilité de l'administration dans son rôle de promotion de l'économie.
- (87) On trouvera des comparaisons intéressantes à ce propos in : *Federalism and international relations - The Role of Subnational Units*, Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos Ed., Clarendon Press, Oxford 1990.
- (88) D'autres exemples sont cités par Earl H. Fry, *The International Economic*

FEDERALISME, 1992

Activities of Subnational Governments in Federal States : Challenges to Central-Regional Policy Coordination, Paper presented at the Conference of the IPSA Comparative Federalism Study Group, Murten (Switzerland) March 13-15, 1986, p. 2s.

- (89) Art. 91 ch. 2; cf. Blaustein, *Constitutions of the World, III, Canada*, p. 161.
- (90) Cf. supra 3.1.
- (91) Earl Fry, op. cit., p. 7ss. Du même auteur, "State and local Governments in the International Arena", in : *The Annals, American federalism : The Third Century*, Newbury Park 1990, p. 118.
- (92) Earl Fry, op. cit., p. 8.
- (93) Près de chez nous : Genève, Zurich, Bâle, Lyon, Turin, Milan etc.
- (94) *L'Hebdo* n° 16, du 17 avril 1986.
- (95) *L'Hebdo* n° 34, du 22 août 1985.
- (96) Ainsi, en 1985, le canton de Neuchâtel versait-il en moyenne 10'000 francs par emploi nouveau; *L'Hebdo* n° 34, du 22 août 1985.
- (97) Pierre Dubois, in : *L'Hebdo* n° 34, du 22 août 1985.
- (98) *L'Hebdo* n° 16, du 17 avril 1986.
- (99) Déclaration de Klaus Hug dans *L'Hebdo* n° 52 du 29 décembre 1988.
- (100) La méthode de recherche pour mesurer le dynamisme - et non la richesse - a consisté à prendre le "taux de variation" sur plusieurs années des indicateurs économiques retenus. En collaboration avec le SCRIS (Service Cantonal vaudois de Recherche et d'Information Statistique), les chercheurs qui ont fait cette étude ont déterminé quatre critères généralement utilisés pour qualifier la vitalité d'une région : 1) Le taux de variation du revenu des cantons, indicateur le plus symbolique de la croissance et de la richesse d'un canton; 2) Le taux de variation de l'indice de l'emploi, qui permet de découvrir les cantons où se créent et se développent des entreprises; 3) Le taux de variation de la population résidente, qui caractérise l'attractivité d'un canton; 4) Le taux de variation du nombre des véhicules à moteur, qui est un bon indicateur des dépenses individuelles et un témoin du niveau socio-économique d'une population.
Il n'existe malheureusement en Suisse aucune donnée, par canton, sur les investissements. C'est une grave lacune, car c'est l'un des indicateurs les plus révélateurs de la santé économique d'une région. Pour lire l'ensemble de l'étude : *L'Hebdo* n° 25 du 29 décembre 1988, p. 26ss.
- (101) Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en réponse à la motion Jean-Martin Monsch 87.138, du 16 novembre 1987, intitulée "CEE et canton de Neuchâtel" (du 4 avril 1990) (n° 90.025). Le rapport lui-même a été rédigé par J.-L. Juvet, professeur à l'Université de Neuchâtel.
- (102) P. 8 du rapport.
- (103) P. 25 du rapport.
- (104) Ces dix propositions sont ici quelque peu résumées; on les trouve en entier à la p. 155s. du rapport.

- (105) Le très net rejet, le 2 juin 1991, du paquet financier de la Confédération, qui comprenait entre autres une TVA destinée à rapprocher la fiscalité suisse de la fiscalité européenne, montre une fois de plus à quel point les Suisses, dans le silence de l'isolement, sont hostiles à tout ce qui peut ressembler à des mesures imposées de l'extérieur.
- (106) Un exemple de cette désagréable évolution nous a été fourni lorsque - en violation de toutes les règles du fédéralisme - le Délégué fédéral aux Réfugiés a donné des ordres directs au Chef de la police du canton du Jura. Ce fut l'affaire Musey, qui a soulevé l'émotion que l'on sait.
- (107) Éditorial de Jacques Pilet, *L'Hebdo* n° 47 du 23 novembre 1989.

*
* *
*

RESULTATS DU SONDAGE EXCLUSIF CONSACRE AUX DELEGUES CANTONAUX AUX AFFAIRES EUROPEENNES

A - le "délégué cantonal aux affaires européennes"

Existe-t-il dans votre canton un organisme (bureau, office) spécialement chargé des relations internationales ? Si oui, quand a-t-il été créé et quels sont ses effectifs ?

- FR : NON
- GR : NON
- GL : OUI (en fait, c'est le délégué européen) Cf. ci-dessous
- AR : NON
- VS : NON
- TI : OUI En 1989 - 1 personne (Secrétaire pour la coordination des activités entreprises dans le domaine de la coopération transfrontalière)
- TG : NON
- ZH : NON
- OW : NON
- BE : —
- SH : NON
- GE : NON
- SO : OUI 1990
- JU : OUI 01.01.1979 - 2 postes à 100 %, 1 poste à 75 %, 2 postes à 50 %
- AI : NON
- NE : OUI 1978 - env. 10 personnes

FEDERALISME, 1992

Existe-t-il dans votre canton un organisme (bureau, office) spécialement chargé des relations européennes ? Si oui, quand a-t-il été créé ?

- FR : OUI 01.01.1991
GR : OUI Janvier 1991
GL : OUI Eté 1990
AR : OUI 1989
VS : OUI 01.01.1991
TI : OUI 1991 (Groupe de travail interdépartemental)
TG : OUI Mi 1989
ZH : OUI 16.01.1991
OW : OUI En juillet 1990, la charge de "Délégué aux affaires européennes" a été confiée à la Chancellerie - sur l'initiative du Conseil fédéral de juin 1990
BE : —
SH : OUI Mi 1990
GE : OUI Eté 1990
SO : OUI 1990
JU : OUI Une chargée de mission aux questions européennes est entrée en fonction le 08.04.1991
AI : OUI Automne 1990
NE : OUI Fin 1989

Quels sont ses effectifs ?

- FR : 1 poste à 100 %, mais réparti entre plusieurs personnes
GR : une tâche du secrétaire du Département
GL : 1 personne à 25 %
AR : 1 personne à 10 %
VS : 1 poste à 100 %
TI : 9 personnes sont membres de ce groupe de travail dont le président a été également désigné délégué cantonal aux affaires européennes
TG : 1 poste à env. 20 %
ZH : 1
OW : Cf. ci-dessus
BE : —
SH : 1/4 poste KIGA (Kantonales Industrie-, Gewerbe- und Arbeitsamt), 1/4 secrétaire KIGA
GE : 1 attachée aux questions européennes + 1 secrétaire
SO : 1 poste à 10 %
JU : 1 poste à 100 %
AI : 1 poste à 5-10 %
NE : 1 personne

A-t-il pour but particulier de veiller aux effets de l'intégration européenne dans le canton ?

- FR : OUI - effets sur le droit, les institutions, les écoles du canton
GR : Et avant tout un rôle de coordination pour les questions européennes avec la Confédération
GL : Entre autres, oui
AR : Poste de coordination conc. le traité EEE
VS : OUI (sans autre commentaire)
TI : OUI
TG : La tâche principale de l'administration cantonale, mais à côté de cela, les effets de l'intégration européenne sont également considérés
ZH : —
OW : —
BE : —
SH : OUI
GE : OUI
SO : Entre autres
JU : La chargée de missions aux questions européennes a la charge de coordonner et diffuser l'information "européenne" et de préparer et soutenir le développement d'une politique européenne cantonale adéquate
AI : NON
NE : OUI

Faudrait-il, selon vous, institutionnaliser les délégués des cantons aux affaires européennes ? Et si oui sous quelle forme ?

- FR : OUI C'est déjà largement effectué
GR : NON Parce que chaque office, chaque fonctionnaire, doit s'occuper de l'intégration européenne
GL : OUI En qualité de délégué du Gouvernement ("Beauftragte")
AR : OUI —
VS : NON
TI : OUI Tous les cantons devraient en désigner un (cela est déjà presque partout le cas) - il faudrait instituer un organe de coordination intercantonal (qui aujourd'hui existe et travaille déjà, mais de manière informelle)
TG : OUI Plusieurs possibilités sont concevables, l'essentiel étant la coopération, au sein de chaque canton, des spécialistes des affaires européennes
ZH : OUI Cela dépend des développements qui auront lieu dans le cadre de l'intégration européenne
OW : —
BE : —

FEDERALISME, 1992

- SH : OUI En tant que "Fachkräfte" responsables qui se consacrent aux questions européennes
- GE : OUI
- SO : — La Confédération a exigé en 1990 que tous les cantons aient instauré cela !
- JU : OUI Les cantons romands ont déjà institutionnalisés les délégués aux affaires européennes en engageant une personne spécialement à cet effet
- AI : NON Mise sur pied d'une documentation, coordination pour les autorités et les "Contacts européens" de l'extérieur
- NE : OUI Un service

Remarques éventuelles concernant le point A

FR GR GL AR VS TI TG ZH OW BE SH GE SO JU AI NE : —

B - Les "Relations extérieures" du canton

Votre canton, cas échéant son bureau ou son délégué aux affaires européennes a-t-il conclu, ces dix dernières années, des traités, accords ou conventions internationaux? Si oui, serait-il possible d'en avoir une liste, même très succincte ?

- FR : NON
- GR : NON
- GL : NON
- AR : NON
- VS : OUI Convention de coopération avec le Val d'Aoste en 1990
- TI : OUI Région Lombardie - ARGEALP - ARE (Assemblée des Régions d'Europe) - Observateur auprès de l'ALPEADRIA... (Pour les détails, voir la réponse originale)
- TG : NON La marge de manoeuvre pour le canton est très étroite !
- ZH : NON
- OW : NON
- BE : —
- SH : NON
- GE : OUI Convention entre les universités romandes et de Rhône-Alpes
- SO : NON
- JU : OUI Voir annexe (15 accords ont été conclus)
- AI : NON
- NE : NON

C - Administration et formation de la volonté

L'administration de votre canton (ou son bureau des affaires européennes, s'il existait déjà à l'époque) s'est-elle engagée (s'est-il engagé) en faveur de la votation concernant l'adhésion de la Suisse à l'UNO ?

FR : NON Car il n'existait pas
GR : —
GL : NON
AR : NON
VS : NON
TI : NON
TG : NON
ZH : NON
OW : —
BE : —
SH : NON Il n'y en avait pas
GE : OUI
SO : NON
JU : —
AI : NON
NE : NON

Pensez-vous qu'un engagement plus poussé de l'administration cantonale aurait pu modifier le résultat de ce scrutin ?

FR : —
GR : —
GL : NON
AR : NON
VS : NON
TI : NON
TG : NON Question trop hypothétique
ZH : NON
OW : —
BE : —
SH : OUI
GE : OUI
SO : NON
JU : —
AI : OUI
NE : NON

FEDERALISME, 1992

A quoi est dû, selon vous, le score si net de la votation (3/4 des Suisses contre l'ONU, 1/4 seulement pour) ?

- FR : —
GR : —
GL : Manque d'effet(s) de l'UNO (maintenant avec l'Irak c'est différent) /
Dominance du bloc de l'est et des pays en voie de développement / Argent
/ Isolationnisme
AR : "Sonderfall" helvétique / L'UNO ne sert à rien pour la Suisse
VS : —
TI : La peur de perdre des acquis (p.ex. la neutralité) qui marquent encore et
toujours de manière très forte l'image que les Suisses se font d'eux mêmes.
En d'autres termes, la peur de perdre une partie de sa propre identité
nationale
TG : Trop hypothétique
ZH : Les journaux ont beaucoup écrit à ce sujet; prière de les relire ou de
demander à des politiciens
OW : —
BE : —
SH : Volonté d'indépendance / Risque imprévisible / prestations financières
GE : Pas de motivation politique / Une situation acquise qui est jugée satisfaisante
à plus de poids qu'une situation future dont les avantages sont difficilement
perceptibles
SO : —
JU : —
AI : Manque d'intérêt et de connaissances pour la résolution de questions
internationales
NE : Manque d'information

Etes-vous prêt(s) à vous engager pour une éventuelle votation en faveur de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne ?

- FR : OUI sous forme d'informations générales, mais pas de prise de position ni
pour ni contre une adhésion; des prises de positions politiques ne
peuvent être prises que par les politiciens
GR : NON
GL : OUI
AR : NON
VS : OUI
TI : Cf. réponse détaillée ci-dessous
TG : OUI
ZH : NON
OW : —

BE : —
SH : OUI mais seulement sous certaines conditions (droits de co-décisions etc.)
GE : OUI
SO : OUI en tant que privé / NON en tant qu'Euro-délégué
JU : —
AI : OUI
NE : OUI

Selon vous, qui est le mieux à même de préparer la population à une telle votation?
Et pourquoi? Le parlement? Le Gouvernement? L'administration? Les médias?

FR : Cf. ci-dessus
GR : Tous les participants, avec des informations objectives, mais pas de polémique
GL : Le gouvernement et les médias
AR : Le Traité EEE est la solution appropriée
VS : Parlement cantonal / administration cantonale
TI : Tous, mais en particulier les autorités, les partis et autres mouvements et organisations actifs sur les plans cantonal et communal. L'action d'informer doit être capillaire.
TG : Si possible tous de leur point de vue, de façon à ce que les votants puissent se faire leur propre opinion
ZH : Le gouvernement cantonal et les médias - sur la base de leurs compétences et de leurs tâches
OW : —
BE : —
SH : Tous doivent être appelés, si l'on en arrive à cela. Les gouvernements (Conseil fédéral, Conseil d'Etat) ont un poids particulier, mais aussi les médias.
GE : Chacun est essentiel dans son domaine, mais l'engagement clair du gouvernement et du parlement aurait beaucoup de poids
SO : —
JU : Ces quatre acteurs ont un rôle essentiel et complémentaire à jouer afin de diffuser une information efficace à la population
AI : Partis, administration et gouvernements : compétence, état des informations, ressources
NE : Action conjointe du Gouvernement, du parlement, de l'administration et des médias

Remarques éventuelles concernant le point C

FR GR GL AR VS : —
TI : Ma réponse à l'avant-dernière question dépend des conditions dans lesquelles "mûrit" la votation (suite "logique" de l'adhésion à un EEE ou adhésion sans

FEDERALISME, 1992

“période” EEE). Encore faut-il savoir ce qu’on entend par “s’engager”? Si cela signifie informer correctement la population sur les avantages et désavantages d’une adhésion (à court, moyen et long terme) en essayant de faire murir un consensus autour de l’adhésion, alors ma réponse serait : OUI
TG ZH OW BE SH GE SO JU AI NE : —

D - Administration et législation

Qui - et peut-être pourquoi ? - a pris l’initiative de créer un bureau, un office ou un délégué qui se consacre aux affaires internationales en général, européennes en particulier ? L’administration elle-même ? Le Législatif ? Le Gouvernement ? Le peuple ?

- FR : Le Grand Conseil - Réponse à une intervention parlementaire
GR : La Confédération a demandé aux cantons un contact pour les affaires européennes
GL : Le gouvernement, en été 1990, pour régler les consultations concernant l’Europe
AR : Le Gouvernement d’AR
VS : Le Conseil d’Etat - Pour 1) gérer le processus d’intégration, 2) développer les activités politiques transfrontalières et 3) informer
TI : Le Conseil d’Etat
TG : Le gouvernement
ZH : Le gouvernement
OW : Seulement demande du Conseil fédéral
BE : —
SH : Gouvernement
GE : Conseil d’Etat - Besoin d’information des cantons sur les négociations; nécessité d’évaluer les impacts de l’intégration européenne afin d’agir si nécessaire; information de la population
SO : Voeu de la Confédération, puis en 1990 décision du Gouvernement
JU : Le département de la coopération a été créé dès l’entrée en souveraineté du canton. Le but était d’encourager le canton à poursuivre une politique d’ouverture tant sur les autres cantons suisses que sur l’étranger. En avril 1991, c’est le gouvernement qui a nommé la personne chargée des affaires européennes.
AI : Le Gouvernement, à la demande de la COCO
NE : Le Gouvernement

“La guerre est une chose trop sérieuse pour la laisser aux militaires”. disait Talleyrand. Pensez-vous que les relations extérieures des cantons sont trop sérieuses pour être abandonnées aux politiciens ?

- FR : Dans le domaine politique, elles ne peuvent être réalisées que par les gouvernements cantonaux et la politique
- GR : —
- GL : Qui d'autre pourrait établir des relations internationales, si ce ne sont les fonctionnaires pour les détails et sous la responsabilité politique des politiciens
- AR : —
- VS : —
- TI : NON
- TG : Les politiciens, les spécialistes et l'administration devraient collaborer
- ZH : Réponse à faire traduire ...
- OW : —
- BE : —
- SH : Les cantons, l'économie etc. doivent pareillement coopérer, mais peuvent exercer une influence sur les politiciens : tous les intéressés ne peuvent pas négocier à Bruxelles
- GE : NON - Non. Après le travail des experts, il revient aux politiciens de travailler
- SO : —
- JU : —
- AI : OUI
- NE : C'est l'affaire de tous : exécutif, législatif et population

E - Administration et promotion de l'économie

Le bureau, l'office ou le délégué aux affaires internationales de votre canton s'occupe-t-il aussi de promotion économique ?

- FR : OUI
- GR : NON
- GL : OUI
- AR : NON
- VS : NON
- TI : OUI
- TG : NON
- ZH : NON
- OW : —
- BE : —
- SH : OUI
- GE : NON
- SO : OUI
- JU : NON

FEDERALISME, 1992

AI : OUI
NE : OUI

Si non, y a-t-il un office au sein de l'administration (et non des entrepreneurs privés) spécialement chargé de ce développement économique ?

AR : OUI
VS ; OUI
TG : OUI
ZH : NON
GE : OUI

.....

REGION ET SECURITE (*)

Jean Beaufays
Professeur ordinaire
Université de Liège, Faculté de Droit

Korte inhoud

Tot voor kort werd algemeen aangenomen dat het veiligheidsbeleid tot de exclusieve bevoegdheden van de Staat behoorde en een essentieel onderdeel vormde van de uitoefening van haar soevereiniteit.

Sinds enkele jaren bewijzen de feiten (Joegoslavië, ex-USSR) evenwel dat de regio's hoe langer hoe meer een rol opeisen en, in sommige gevallen, het initiatief volledig naar zich toe trekken.

Volgens de auteur verliezen de traditionele opvattingen omtrent veiligheid door deze regionaliseringstendens dan ook hun waarde. Vandaar dat hij stelt dat elke nieuwe discussie omtrent deze problematiek aandacht moet schenken aan drie thema's, die in nauw verband staan met elkaar, betreffende de rol van de regio's :

- het externe veiligheidsbeleid en de verdediging van de Staat,
- het interne veiligheidsbeleid en de binnenlandse ordehandhaving,
- en de rol van de regio's in het kader van een Europees veiligheidsbeleid.

On a trop longtemps cru que la sécurité n'était du ressort que de l'Etat, et qu'elle était une composante essentielle de sa souveraineté. Et puis, les armes et le sang ont montré qu'il n'en était rien; que les régions étaient elles aussi dramatiquement concernées. Ainsi, depuis 1991, brutalement, les régions sont devenues acteurs voire fauteurs de guerre.

(*) Rapport présenté aux XIII^e Entretiens sur le régionalisme, 8-10 juin 1992 à Saint-Vincent (Vallée d'Aoste)

FEDERALISME, 1992

La sécurité à laquelle nous sommes tellement attachés est remise en cause par la régionalisation elle-même. En réalité, les bouleversements fusent tous azimuts. Trois directions doivent être privilégiées dans le cadre de cette réflexion. Elles sont liées.

- La place de la région dans la politique de sécurité - défense de l'Etat.
- La place de la région dans la politique de sécurité - maintien de l'ordre dans l'Etat.
- La place de la région de Schengen à Maastricht dans cette double perspective.

LA PLACE DE LA REGION DANS LA POLITIQUE DE SECURITE - DEFENSE DE L'ETAT

I. Vu du Centre

Avec l'effondrement des régimes communistes, le règlement du problème des nationalités a repris toute son acuité. Le fédéralisme est intimement lié au problème militaire. La constitution même de la fédération est déjà parfois un élément militaire. Lorsque les cantons suisses ou les ex-colonies anglaises d'Amérique du Nord s'érigent en confédération, c'est essentiellement dans un but de guerre. Il s'agit de fonder une structure commune permanente pour mieux résister au suzerain ou au colonisateur dont on veut se défaire. Le prix à payer pour cette sécurité collective est une certaine réduction de la souveraineté de chacune des composantes. Celle-ci est donc sacrifiée dans un but de sécurité, en défense ou en attaque. La confédération et la fédération constituent donc une réponse politique et institutionnelle à un besoin militaire. La création en 1922 de l'URSS, qui ajoute la notion de lutte des classes, ne dément pas cette hypothèse.

- a) De cette situation découlent théoriquement un certain nombre de conséquences.
 - 1) L'unification du commandement et une certaine intégration des armées;
 - 2) L'interdiction de recourir à la force entre partenaires (mais Sonderbund en Suisse;
 - 3) Le refus du droit de sécession est imposé politiquement et militairement. C'est la sécurité de tous qui est en danger si un seul membre se retire. Il constitue un risque par lui-même et par les alliances qu'il pourrait

nouer. La licéité du retrait pacifique n'a pas trouvé de solution pacifique, même si elle est inscrite dans la constitution. L'Etat fédéral s'y oppose par tous les moyens, en ce compris la destruction de l'éventuel sécessionniste. Quelques exemples illustrent cette affirmation. La tentative de sécession des Etats du Sud des Etats-Unis est réglée par la guerre. La déportation de populations en URSS après 1945 constitue une autre réponse. Le Katanga et le Biafra n'ont pas mieux réussi. Les indépendances dans le cadre de l'URSS n'ont été acquises que par une implosion généralisée : c'est la fédération qui disparaît avec son principal ciment : le régime communiste.

Le seul contre exemple se trouve dans la naissance du Bangladesh, dans le cadre d'une guerre complexe dans le sous-continent indien, une situation géostratégique unique : les deux parties de la fédération pakistanaise séparées par l'Inde hostile au Pakistan occidental; le Pakistan oriental est une des régions les plus pauvres du monde.

Nul ne sait ce qui serait advenu en cas de victoire des indépendantistes au référendum sur la souveraineté-association au Québec.

- 4) La guerre externe, sa préparation même, entraîne une accélération de la centralisation. Les exemples américains et australiens expliquent comment l'Etat fédéral s'est servi d'une guerre extérieure, voire même de la guerre froide, pour accroître ses pouvoirs, notamment financiers, au détriment des Etats fédérés. L'appel au patriotisme, au sacrifice a constitué un élément nécessaire pour faire accepter une coordination, une supériorité au nom de l'efficacité de l'effort de guerre commun. Mais, une fois la paix restaurée, l'on n'est pas revenu en arrière. La guerre a constitué un alibi pour faire triompher le point de vue de la concentration. D'autant que, pour les soldats qui ont essuyé le feu de l'ennemi, pour la famille qui a "envoyé" ses fils défendre la patrie, l'ennemi extérieur devient une victime émissaire idéale, porteuse de tous les maux que la société veut éviter. Les morts sur le champ de bataille deviennent des victimes sacrificielles que la société a dû envoyer pour se charger de ses propres fautes et les faire porter par l'étranger. Dans la lignée des hypothèses de René Girard sur la Violence et le Sacré, les fils du peuple cessent d'être simplement l'engeance des plébéiens pour fonder le mythe originel de la collectivité en plaçant la responsabilité de leur mort sur l'extérieur. Dans ce type de pensée, l'identification collective des survivants et de leur famille

FEDERALISME, 1992

transcende leur lieux d'origine, leur Etat fédéré, pour s'intégrer, au sens plein, à un patriotisme de l'Etat fédéral qui reprend toute sa vigueur du sang qui a été versé pour lui. Dans l'Etat fédéral plus encore que dans l'Etat unitaire, le discours ultérieur, justificateur des actions passées, va gommer les logiques séparatistes pour unir dans une grande res publica tous les sous-ensembles qui ont pratiqué le même sacrifice fondateur (pensons à la quasi disparition du mouvement wallon du fait de la première guerre mondiale).

- b) Si nous examinons le cas de la Yougoslavie et dans une certaine mesure de l'URSS, on a le sentiment ici que la Fédération a été construite pour éviter que des peuples traditionnellement rivaux ne se fassent la guerre. Leur cohabitation en tant qu'Etats souverains ne pouvait pas être pacifique, ainsi que le passé l'avait démontré. L'intégration fédérale était la seule solution pour assurer la paix. L'explosion de la fédération conduit à la guerre entre les anciennes composantes.
- c) Les rapports entre la guerre et l'Etat-Nation sont doubles. Issu de la guerre dans ses frontières, il a été conçu dans ses structures pour faire la guerre. Son homogénéisation, ses organes, sa mentalité sont au service de la guerre. C'est sa logique même. Etat-Nation et Etat unitaire ne signifient pas la même chose. Mais l'Etat unitaire représente l'achèvement de l'Etat-Nation. Sa logique de guerre lui impose des alliances plus faciles à intégrer que ne peut le faire une Fédération hétérogène dont les composantes risquent de réagir différemment à l'alliance. La neutralité externe permet de neutraliser le débat interne non seulement sur la politique étrangère mais aussi sur des thèmes internes qui concernent des pays étrangers. L'exemple suisse pendant les deux guerres mondiales montre qu'un pays hétérogène peut être écartelé et que sa multiplicité même est un facteur de neutralisation. Le système fédéral hétérogène serait plus à l'aise dans la neutralité que dans l'engagement. Ce n'est donc pas un hasard si c'est maintenant que les pays neutres acceptent de renoncer à leur neutralité dans la perspective de l'élargissement de la Communauté européenne.
- d) L'efficacité militaire requiert souvent la simplicité et la hiérarchisation de la structure et notamment celle du commandement. Le fédéralisme implique, au contraire, une prolifération des centres de décision, pas nécessairement propice à un rendement maximum en cas de guerre. Les Etats-Unis et l'URSS, chacun à sa manière, avaient levé cet obstacle.

II. Vu de la périphérie

a) La région, échelon d'une politique de défense

La défense nationale est habituellement conçue comme une des prérogatives "normales" de l'Etat fédéral. L'armée est souvent utilisée depuis l'instauration de la conscription obligatoire comme le creuset de la nation en devenir. On y mêle à dessein les jeunes hommes pour essayer de leur donner une conscience commune par l'expérience et l'instruction qui y sont dispensées.

Les régions frontalières, ont constitué dans le passé des marches dotées d'un intérêt stratégique particulier et donc parfois d'un statut singulier. Elles constituent le premier échelon de défense avec les servitudes que cela comporte : présence de troupes nombreuses, fortifications... et zones privilégiées de combats.

La Suisse réserve une part importante aux Cantons lors de la préparation militaire. Ils constituent une unité de formation essentielle.

Cependant, dans le contexte actuel de la fédéralisation-régionalisation en cours, ce n'est pas sur ce type de situation que nous voulons attirer l'attention. Il s'agit de la stratégie dite de la défense civile.

Dans le cadre d'une stratégie défensive se pose la double question : en cas d'attaque, que défendre et comment s'y prendre. Il s'agit essentiellement d'assurer l'intégrité du territoire et la survie libre des populations. La défense civile est une façon de lutter contre un envahisseur en préparant puis mobilisant la population civile pour qu'avec ses moyens propres elle relaye une armée dépassée.

La région ou l'Etat fédéré, dont on peut espérer une cohésion plus grande que celle de l'Etat fédéral, peuvent jouer ce rôle. Par exemple en maintenant une administration minimale en place, en empêchant le défaitisme, en animant une résistance passive ou armée plus efficace si elle s'appuie sur le vieux ressort nationaliste (être comme un poisson dans l'eau).

D'un strict point de vue militaire, l'échelon régional apparaît alors comme la dimension idéale pour la stratégie d'enlèvement de l'ennemi agresseur. Il s'agit d'une stratégie de bataille en profondeur sur le territoire ami, divisé en zones de combat séparées. Les groupes armés qui y sont stationnés ont

FEDERALISME, 1992

pour mission de laisser passer les colonnes blindées ennemies et de chercher à arrêter les troupes de soutien, la relève et ainsi couper ces colonnes de tout ravitaillement et finalement les arrêter par inanition (c'est peut-être faire bon marché des transports aériens !).

Dans cette perspective, en cas de guerre, la région apparaît comme un meilleur garant de la survie de l'Etat, ou tout au moins de la nation que ne l'est l'Etat unitaire. Ceci est évidemment l'inverse de ce qui est généralement affirmé.

L'histoire nous apprend cependant qu'une région peut être manipulée de l'extérieur pour déstabiliser l'Etat dont elle fait partie (les Sudètes). Dans ce cas là, elle constitue le maillon faible qui affaiblit toute la chaîne : l'Etat. Il est difficile pour un Etat de lutter contre cette situation sans paraître s'attaquer aux caractéristiques de différence de cette région, situation politique délicate parce qu'allant souvent à l'encontre du but recherché par la structure fédérale.

Lorsque les choses tournent mal, on peut même imaginer une stratégie de capitulation fractionnée, en sachant bien que certaines entités pourraient montrer une hâte suspecte à capituler face à un agresseur ennemi du Centre, mais perçu différemment par certains groupes périphériques. Certaines régions ont ainsi délibérément contribué à la défaite de leur pays.

b) Arrêtons-nous enfin un moment sur le cas des régions transfrontalières, peut-être facteurs d'instabilité interne et de faiblesse vis-à-vis de l'étranger, mais aussi de force. Par la création de solidarités, d'affinités, de réseaux d'influence ce type de région, selon l'usage que l'on peut en faire, peut être un élément de puissance vis-à-vis d'un voisin ou un élément de fragilité.

L'irrédentisme qui peut exister dans ces régions constitue un élément dangereux pour le Centre que l'on veut abandonner; et inversement la revendication territoriale d'un voisin trop entreprenant peut s'appuyer sur ce type d'élément.

c) Combien de régions constituent ainsi des enjeux politiques et stratégiques: Alsace-Lorraine, Sarre, Haut-Adige... Les plans des stratèges militaires et civils doivent intégrer ces particularités dans l'élaboration de leur stratégie globale.

d) Lorsqu'une région, dotée de moyens militaires, estime que la politique du Centre ne lui est plus favorable, le conflit risque fort d'être inéluctablement au rendez-vous.

e) La région comme acteur inattendu des conflits peut avoir des répercussions sur la nature et la conduite des conflits : application du droit de la guerre, statut du civil, paralysie des instances internationales régulatrices (ONU, CSCE...). L'intensité du conflit, sa conduite de type guerre civile avec son cortège de cruautés ne font-elles pas partie intégrante d'affrontements avec ce type d'acteurs ? Leur inexpérience également est à prendre en considération dans l'analyse de l'échec des tentatives de solutions. Les milices officielles, privées ou simplement criminelles sont-elles une composante inéluctable d'un pouvoir de ce niveau qui n'a ni la force ni peut-être la volonté politique de les contrôler.

III. Vu d'ailleurs

Les instances internationales ont bien été forcées d'admettre cette nouvelle dimension de la politique de défense. Leurs efforts pour tenter d'enrayer les guerres yougoslaves se sont heurtés à ce problème. De la même façon, elles n'ont pas été capables de maîtriser la donnée "Kurdes" ni face à l'Irak, ni face à la Turquie. Pourtant, on s'attendrait que l'ONU, l'OTAN, la CSCE, la CEE, l'UEO développent une approche intégrant ce fait.

LA PLACE DE LA REGION DANS LA POLITIQUE DE SECURITE- MAINTIEN DE L'ORDRE DANS L'ETAT

La théorie du fédéralisme nous enseigne que dans une fédération, les Etats fédérés comportent un pouvoir judiciaire propre, autonome mais en liaison avec celui de l'Etat fédéral. Ce pouvoir judiciaire s'appuie sur des appareils de contrainte policiers spécifiques à l'Etat fédéré. Il s'agit là d'une des grandes différences avec le régionalisme. Les analyses doivent donc être scindées en deux, quitte ensuite à tenter une conclusion intégrée. Souvenons-nous encore que l'armée joue un rôle de maintien de l'ordre politique et social interne : répression des grèves...

FEDERALISME, 1992

a) Système fédéral

Un ordre juridique distinct, disposant d'un pouvoir judiciaire, d'une police propres constitue un élément essentiel d'autonomie. La nature des compétences est cependant une donnée importante. L'Etat fédéré est-il chargé de maintenir seulement l'ordre fédéré, ou en plus, l'ordre fédéral ? Et si oui, dans quels secteurs ? Pensons à la police des frontières qui est fédérale en Allemagne. Les compétences fédérées sont souvent de nature économique ou culturelle. L'administration indirecte des normes fédérales par les Etats fédérés est une arme à double tranchant quant à la liberté d'action de l'Etat fédéré.

b) Système régional

Le maintien de l'ordre au niveau régional est en règle générale le fait du pouvoir central. Dans certains pays la région en tant que telle participe au maintien de l'ordre. Il s'agit de l'ordre tel que le pouvoir central le conçoit, en tout cas dans sa philosophie et dans ses finalités. Plusieurs questions se posent cependant et la réponse qui leur sera apportée donnera la mesure de la marge de manoeuvre dont la région dispose. Quelle est la tutelle exercée sur cette force, par qui, qui définit le statut de la force, qui la forme, qui la finance, quelle est la coordination avec les forces de police centrales.

Si on délègue la force publique à la région, l'Etat central qui ne doit plus s'impliquer localement peut s'en trouver stabilisé. D'autres diront qu'il perd une part de sa souveraineté.

Au niveau de l'efficacité policière, le pouvoir régional, plus concerné, peut avoir plus de difficultés à maîtriser la situation. Les réseaux d'influence peuvent peser plus lourdement sur ses décisions. Son impartialité pourrait être mise en cause. C'est tout le débat sur l'efficacité et l'indépendance dans un cadre décentralisé qui surgit ici.

LA PLACE DE LA REGION DE SCHENGEN A MAASTRICHT

La Communauté européenne va se doter d'une politique étrangère et de sécurité commune (Article J = PESC) dont les grandes orientations seront fixées à l'unanimité par le Conseil européen des chefs d'Etat ou de gouvernement. Et ensuite, le Conseil des ministres de la Communauté pourra, sur cette base, engager des actions communes spécifiques. On peut

se poser la question de savoir contre qui cette politique sera dirigée.

1) Ce développement risque-t-il d'empiéter sur les compétences des régions, ou des Etats fédérés en matière de relations internationales ? Comment pourront-ils participer à l'élaboration de cette politique étrangère qui s'imposera à eux. Le cas des régions belges est préoccupant à cet égard. Des liaisons particulières, soit d'amitié soit d'hostilité peuvent être contrariées (Communauté française de Belgique-Afrique du Sud, Sicile-Maghreb).

2) Quelles seront les missions des régions dans le cadre des accords de Schengen (immigration, délinquance...) et de quels moyens disposeront-elles pour y faire face. En particulier les régions frontalières ne risquent-elles pas une surcharge.

3) Lorsqu'on se souvient combien Voltaire et Diderot jouaient de l'Europe morcelée pour en récolter une liberté d'expression, on peut tout craindre de cette homogénéisation. Les philosophes pourraient-ils encore publier leurs idées aujourd'hui ?

CONCLUSION

A la lumière de ce bref survol on peut se demander si la région, dans un certain nombre de pays, n'est pas en train de connaître une mutation quant à son statut. De composante d'un Etat, elle tendrait à l'indépendance. Et l'on assisterait à l'accélération du double mouvement d'éclatement des Etats : vers le bas et vers le haut. Cette désagrégation va de pair avec la constitution d'un ordre socio-politique régional distinct, propre. Sommes-nous à l'aube d'une nouvelle féodalité où l'Etat étant incapable d'assurer la paix civile, on se replie sur de plus petites unités dans lesquelles les tâches de maintien de l'ordre se transforment en missions d'auto-défense mêlées de brigandage.

Le problème de la sécurité dans une perspective régionale se mue bien vite en une question beaucoup plus fondamentale sur le devenir des sociétés étatiques telles qu'on les a connues depuis 200 ans et sur le régime politique possible (dictature ou démocratie) de ces nouvelles structures. Cette atomisation, voire parfois cette privatisation de l'exercice de la contrainte irrésistible, est lourde de désordres et les instances internationales sont inefficaces face à ce phénomène nouveau.

.....

REGIONALISME ET SECURITE - LE CAS BELGE -

Alain Gullot-Pingue

Korte inhoud

De auteur stelt zich de vraag wat de term "veiligheid" dekt in België en bekijkt de rol van de gewesten betreffende respectievelijk

1. de militaire macht (het leger),
2. de burgerlijke gewapende macht,
3. de burgerlijke ongewapende macht.

Het wordt snel duidelijk dat de tendens van overdrachten naar ofwel het supranationale niveau ofwel naar het regionale vlak aanhoudt.

Op het gebied van veiligheid echter behoudt de federale overheid nog steeds het merendeel der bevoegdheden. Maar ook in deze materie krijgen de regio's meer en meer zeggenschap.

Que recouvre le terme "sécurité" en Belgique ?

- Les forces militaires (l'armée belge);
- les forces civiles armées;
- les forces civiles non-armées.

Rôle des régions pour chacun de ces éléments.

Il nous a paru intéressant de passer chacun de ces éléments en revue et d'y faire l'inventaire des compétences régionales. Avouons-le tout de suite, la récolte a été assez maigre sensu stricto. Cependant, la Belgique étant ce qu'elle est, nous avons pu éclairer sous un jour régional ou communautaire certains corps restés pourtant nationaux. Enfin, nous pouvons parfois discerner des évolutions dans le domaine de la sécurité. Ces évolutions pourraient ne pas rester sans effet sur l'augmentation des compétences régionales en ce domaine. En effet, l'Etat national poursuit sa tendance au

transfert de ses compétences vers le degré supra-étatique ou vers le degré régional. De plus en plus de sujets anciennement tabous se retrouvent aujourd'hui sur la place publique. Les pouvoirs locaux, quant à eux, connaissent parfois de gros problèmes financiers ou sécuritaires et peuvent être tentés de les résoudre en transférant des compétences aux régions.

I. L'ARMÉE BELGE

Les régions n'ont aucune compétence dans le domaine militaire. L'article 68 de la Constitution donne au Roi (c'est-à-dire à l'Etat national) le commandement suprême de toutes les forces armées. Il y a unité de commandement, rendue intangible par la Constitution dans sa rédaction actuelle. Le débat communautaire s'impose pourtant à l'armée comme aux autres départements de l'Etat national.

I.A. Récapitulatif historique : l'armée Belge et la question linguistique

La révolution belge de 1830 a pour conséquence, sur le plan linguistique, de faire du français la seule langue officielle reconnue dans le pays. Ainsi, l'arrêté du Gouvernement provisoire du 16 octobre 1830 organisant l'Armée nationale belge stipule, dans son article 3, que :
"la langue française étant la plus généralement répandue en Belgique, sera la seule employée dans les commandements".

Les revendications flamandes ne tardent pas à se manifester. Un événement militaire leur donne une bonne raison de voir le jour. Vers 1860, le gouvernement décide de créer un réduit national défensif à Anvers. En cas d'invasion, le gouvernement belge pourrait s'y retrancher en attendant l'aide des puissances garantes de la neutralité du nouvel Etat. Cependant, les travaux de fortification des faubourgs d'Anvers suscitent des protestations. La population anversoise s'en prend à un ouvrage qui non seulement limite les possibilités d'extension du port, mais aussi risque d'attirer sur la ville les foudres de la guerre. De plus, les indemnités prévues sont jugées totalement insuffisantes. Malgré une intervention directe du Roi Léopold Premier - *"L'intérêt du pays doit passer avant celui de la ville"*, le conseil communal démissionne et de nouvelles élections donnent la victoire à l'Antwerpse Meetingpartij (parti anversois de la réunion). Ce Meetingpartij sera le véritable creuset du nationalisme flamand : le néerlandais deviendra la langue officielle du conseil communal d'Anvers; un de ses membres sera

le premier député à prêter le serment constitutionnel en flamand; ce parti sera anti-militariste, anti-royaliste et progressiste; il s'amalgamera petit à petit dans le mouvement social-chrétien. Quant aux défenses d'Anvers, elles seront finalement construites et même modernisées en 1905.

La loi du 2 juillet 1913 concernant l'emploi des langues dans l'Armée assure enfin aux recrues flamandes une instruction dans leur langue, mais les ordres continuent à être donnés exclusivement en français. Cette loi incomplète est à la source d'un nouveau mouvement flamand d'envergure : le Frontisme. En 1914 en effet, l'Armée belge agressée par les Allemands doit très vite abandonner la Wallonie, puis petit à petit les Flandres, pour ne plus tenir, lorsque le front se stabilise enfin, qu'un petit bout de territoire national bordé par la rivière Yser. Le recrutement s'en ressent car la plupart des mobilisés sont flamands. Par contre, les officiers sont presque tous francophones et ont de très mauvais contacts avec la troupe. Les difficiles conditions de vie dans les tranchées amènent les soldats à réclamer une amélioration de leur sort et à créer le Frontbeweging (mouvement du Front). En juillet 1917, le mouvement publie une lettre au Roi dans laquelle il exige la création d'une armée flamande à côté d'une armée wallonne. Suite à la répression organisée par la hiérarchie, le mouvement devient clandestin, ce qui ne l'empêche pas de multiplier ses actions. En mai 1918, il va jusqu'à prendre contact avec les activistes flamands qui, en Belgique occupée, ont profité de la Flamenpolitik des Allemands pour proclamer le 18 janvier 1918 l'indépendance totale de la Flandre. La victoire alliée de l'automne 1918 met un terme à cette expérience.

Après la Première guerre mondiale, le gouvernement belge décide de ne pas revenir au statut de neutralité que connaissait la pays avant 1914. Au contraire, il envisage de passer des accords de défense militaire avec les Alliés. Finalement, seul un traité avec la France sera conclu, le 7 septembre 1920. Les liens avec la France se renforcent en 1923 lorsque la Belgique décide de participer avec elle à l'occupation de la Ruhr en raison du non-paiement de ses dettes de guerre par l'Allemagne. Cette politique pro-française n'est évidemment pas du tout du goût des nationalistes flamands. Ils vont parvenir à la briser. Un premier coup d'arrêt est donné dès mars 1924 quand une coalition de parlementaires de gauche et de nationalistes flamands rejette un traité de commerce entre la Belgique et la France. En 1925, après Locarno, les troupes franco-belges évacuent la Rhénanie. Enfin, en octobre 1936, devant l'échec de la sécurité collective instaurée à Locarno, la Belgique, poussée en cela par les nationalistes flamands ainsi que par les milieux conservateurs inquiets de la victoire du Front populaire

FEDERALISME, 1992

en France, décide de dénoncer l'accord militaire de défense franco-belge de 1920, et d'opter pour une politique d'indépendance nationale - en réalité, de neutralité volontaire-. Cette nouvelle politique a pour effet de mettre sur le même pied la France républicaine et l'Allemagne nazie.

En juillet 1938, le gouvernement introduit une nouvelle loi sur l'usage des langues à l'Armée. Il coupe ainsi court à l'exigence des nationalistes flamands de diviser l'Armée en deux sections, une flamande et une wallonne. Cette loi introduit le principe de l'unilinguisme maximal des unités militaires *"chaque fois que cela est permis par l'effectif et les exigences de l'organisation de l'Armée"*, mais en tout cas au moins au degré de la compagnie. Elle règle le fonctionnement linguistique des unités bilingues; elle consacre l'unilinguisme de la troupe et des sous-officiers; elle exige le bilinguisme pour les officiers, en trois stades : connaissance élémentaire de la deuxième langue pour les candidats officiers lors des examens d'entrée à l'Ecole royale militaire; connaissance effective pour les officiers subalternes (lieutenants et capitaines); connaissance approfondie pour les officiers supérieurs (majors, colonels et généraux), sanctionnée par un examen. Comme on le voit, la deuxième langue, seront affectés en priorité à des unités parlant leur langue maternelle. Cette loi, avec quelques modifications, est toujours d'application aujourd'hui.

Au début des hostilités en septembre 1939, la Belgique maintient sa politique d'indépendance nationale et affirme sa neutralité dans le conflit. La pression francophobe est telle que l'Armée mobilisée est placée pour deux tiers face à la France ! Quant au tiers placé face à l'Allemagne, il est en fait assez éloigné de la frontière et retranché sur la rive gauche de la Meuse, abandonnant de facto une grosse partie de la Wallonie à l'envahisseur potentiel. La neutralité belge est maintenue en dépit de tous les signes avant-coureurs (1) qui annoncent clairement les mauvaises intentions de l'Allemagne.

Il faut l'invasion "physique" du 10 mai 1940 pour que la Belgique s'allie enfin à la France et au Royaume-Uni, avec l'efficacité que l'on devine.

Pendant la campagne des 18 jours (10-28 mai 1940 : date de la capitulation de l'Armée belge), le rôle des soldats semble fortement différencié selon

(1) Dont notamment la connaissance du plan d'attaque allemand, trouvé dans un avion allemand ayant fait un atterrissage forcé en Belgique en janvier 1940.

l'appartenance communautaire : on trouverait plus de résistance et de discipline chez les Wallons; plus de défaitisme, de redditions rapides, voire sans combat, chez les Flamands travaillés par la propagande de la Militaire Organisatie du mouvement extrémiste flamand VNV (Vlaamsch Nationaal Verbond). Par exemple, des éléments entiers du 15^{ème} de ligne flamand passent à l'ennemi dans la région de Gand. Signalons toutefois que ces défections sont sans conséquence sur l'issue globale des combats : d'une part, l'Armée belge parvient à rester homogène jusqu'au dernier jour des combats; d'autre part, les Alliés franco-anglais sont eux-mêmes impuissants face à la "Blitzkrieg" qui perce le front à Sedan et permet la victoire allemande.

Le bilan de cette campagne est révélateur. Alors que les Flamands forment 65% de l'effectif, les pertes sont inversées : 51,3% de Wallons, 8,9% de Bruxellois et 39,8% de Flamands.

A la fin de l'année 1940, Adolf Hitler, dans le but d'enfoncer un coin entre les communautés en Belgique, décide unilatéralement de libérer tous les prisonniers flamands (100.000 hommes). Les 65.000 prisonniers francophones connaîtront la captivité jusqu'au printemps 1945. De très nombreux Wallons, surpris par l'absence de solidarité des bénéficiaires de cette mesure, y perdront à jamais tout patriotisme belge.

Après la deuxième guerre mondiale, échaudée par les conséquences néfastes de sa neutralité (désastre militaire et absence de solidarité entre Belges), la Belgique opte définitivement pour la sécurité collective et contribue à fonder les Nations unies et l'OTAN. Le supra-étatisme réduit fortement les pressions communautaires sur l'Armée. On assiste toutefois à la flamandisation larvée des cadres. L'objectif de 50/50 une fois atteint, la pression communautaire impose un partage 60% néerlandophone/ 40% francophone de l'effectif.

En 1975, au moment du fameux "contrat du siècle" (achat par la Belgique, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas de nombreux avions de chasse), les nationalistes wallons tentent en vain d'imposer un choix français (Mirage F1) plutôt qu'américain (F16).

En 1982, pendant la crise des "Euromissiles", les opposants sont en grande majorité flamands alors que les missiles doivent être implantés en Wallonie. Le pacifisme, semble-t-il, est toujours plus vivace en Flandre qu'en Wallonie.

I.B. Organisation des forces armées Belges

I.B.1. Répartition des pouvoirs

Certaines forces sont soumises à des pouvoirs supra-étatiques :

OTAN : premier corps d'armée terrestre
brigade para-commando
force aérienne
force navale

ONU : un bataillon terrestre en Croatie

Les autres forces sont soumises au pouvoir National. Il s'agit essentiellement des forces terrestres de l'intérieur. Elles sont divisées en réserve nationale et réserves provinciales.

I.B.2. Répartition géographique

Une partie des forces affectées à l'OTAN se trouve toujours en Allemagne; son rapatriement est prévu mais pose certains problèmes (voir infra). En ce qui concerne les forces basées en Belgique, un effort est fait pour qu'elles soient casernées dans leur région linguistique. Il existe cependant de nombreuses exceptions. Ainsi, la force navale est naturellement basée en région côtière, donc forcément située en Flandre; la plupart des bases aériennes sont bilingues; les états-majors sont bilingues; l'Ecole royale militaire, qui forme les futurs officiers, quoique composée de sections francophones et néerlandophones, a un commandement unique et bilingue et est située à Bruxelles.

I.C. Recrutement et affectations

I.C.1. Disparités communautaires dans le recrutement

L'Armée belge est composée de 55 % de Flamands et de 45 % de francophones. Il n'y a pas de disparités chez les officiers (à 61 % Flamands, à 39% francophones), probablement parce que l'Ecole royale militaire fournit chaque année un contingent complet. Par contre, on note un déficit en sous-officiers et en volontaires de carrière flamands (à 51 % Flamands, à 49 % francophones). La raison en serait une meilleure situation économique en Flandre, qui rendrait moins tentant et peut-être moins impérieux ce genre de carrière. Le

pacifisme plus accentué des Flamands est peut-être aussi une explication valable.

En ce qui concerne les miliciens, certains groupes flamands ont lancé il y a peu une polémique sur le sujet. Selon eux, les miliciens wallons seraient plus "pistonnés" que les flamands pour l'attribution de postes intéressants ou proches du domicile. Une étude plus approfondie a montré que c'est l'utilisation du piston qui diffère entre le sud et le nord du pays. En effet, si les Wallons semblent avoir effectivement tendance à se faire pistonner pendant le service militaire, il appert que les Flamands feraient plutôt jouer leurs protections avant le service, c'est-à-dire qu'ils parviendraient plus facilement à se faire réformer. N'oublions pas non plus qu'en Belgique, un seul fils par famille accomplit son service militaire. La taille des familles étant depuis longtemps plus importante en Flandre qu'en Wallonie, beaucoup plus de Flamands sont exemptés de service. En guise d'anecdote, signalons enfin que l'actuel ministre de la Défense nationale, le social-chrétien flamand Léo Delcroix, n'a pas accompli de service militaire.

I.C.2. Disparités communautaires dans les affectations

L'état actuel des recherches ne nous permet pas encore de déterminer s'il y a des disparités quantitatives et/ou qualitatives. Il ne fait aucun doute cependant que la politisation qui a complètement gagné les hauts fonctionnaires civils de l'Etat s'est aussi répandue chez les militaires, vraisemblablement à partir du grade de lieutenant-colonel. Ceci est, à priori, un gage d'équilibre communautaire. Toute vérification s'annonce ardue, car les officiers supérieurs sont bilingues, camouflent encore leur politisation et sont soumis à des rotations fréquentes et régulières.

Les sous-officiers, par contre, sont unilingues, sont moins politisés et peuvent faire toute une carrière au même endroit. On rapporte que les affectations des meilleurs d'entre eux flamands au contraire, on les muterait dans des postes-clés où ils pourraient servir plus efficacement leur ancienne unité (arsenaux, services de logistique, etc.). Cette simple différence d'approche aurait pour conséquence un meilleur approvisionnement des unités flamandes.

I.C.3. Affectations de l'autre côté de la frontière linguistique

La question ne se pose pas pour les forces belges basées en Allemagne, où l'Armée a pallié le manque d'infrastructures culturelles et scolaires en

FEDERALISME, 1992

organisant elle-même les centres culturels et les écoles, bien sûr dans les deux langues.

En Belgique par contre, les réseaux civils existent et l'Armée n'a pas eu à s'en occuper. Il en résulte que le militaire basé de l'autre côté de la frontière linguistique doit s'occuper lui-même de ces questions. Le pays n'étant pas fort étendu, on considère qu'un militaire peut toujours habiter dans sa région linguistique, ce qui règle évidemment le problème.

I.D. Contrats de fourniture de matériel

En Belgique, tous les gros contrats de l'Etat, civils ou militaires, font l'objet d'après marchandages communautaires, et ce au moins depuis une vingtaine d'années. Historiquement, la majorité des fabricants et fournisseurs de matériels militaires se trouve en Wallonie. Mais un marché aussi juteux (tension Est-Ouest oblige) ne pouvait laisser indifférents les milieux d'affaire du nord du pays. Aussi ces groupes influents ont-ils créé de toutes pièces une industrie d'armement, justifiant ainsi leur exigence d'une part plus équitable, puis prépondérante, des marchés militaires. Cependant, l'industrie wallonne a plutôt bien résisté, notamment parce que le marché était volumineux, parce qu'une tradition de savoir-faire industriel ne se crée pas en un jour (nous pensons ici à la tentative flamande de mettre sur pied le FLAG, ou Flemish Aerospace Group, qui devait concurrencer l'industrie aéronautique wallonne et qui fut un échec), et aussi parce que l'industrie flamande s'est spécialisée dans des produits nouveaux à haute valeur ajoutée, tels les composants électroniques.

Récemment cependant, deux événements sont venus relancer la polémique communautaire dans ce domaine. Le premier, connu sous le nom de "crise des armes", a été la cause de la chute, en octobre 1991, du dernier gouvernement Martens et du recours à des élections anticipées. La crise des armes a eu pour origine le refus de partis flamands au pouvoir (parti socialiste flamand et Volksunie, parti nationaliste flamand) d'autoriser l'exportation d'armes belges vers le Moyen-Orient. Bien entendu, ce pacifisme de circonstance (les élections législatives approchaient) était d'autant plus facile à afficher que les entreprises touchées étaient toutes wallonnes. Evidemment, les partis wallons de la coalition gouvernementale haussèrent le ton pour les mêmes raisons, et le gouvernement tomba, non sans avoir auparavant chargé un "comité régional" de trois ministres wallons du

gouvernement national d'octroyer les fameuses licences d'exportation. La tension était telle que pour la première fois, les cargaisons d'armes wallonnes évitèrent Anvers et furent chargées à Rotterdam. Finalement, tous les partis, flamands et wallons, qui avaient créé ou utilisé cette crise dans un but électoral perdirent des plumes aux élections législatives anticipées de novembre 1991. S'il faut une morale à cette histoire...

Le second est la conséquence de la fin des tensions Est-Ouest. L'heure est à la réduction des forces armées et des dépenses militaires. Cela veut dire que certains contrats d'armement doivent être revus à la baisse, voire carrément supprimés. Or il se fait que les projets de résiliation de contrats militaires du ministre (flamand) de la Défense nationale ne semblent pas équilibrés. Il y a là une nouvelle crise communautaire en puissance.

I.E. Grands débats actuels

Les grands débats qui agitent le monde militaire belge ne sont pas à proprement parler communautaires. On peut même dire que cet aspect des choses ne semble pas présent dans l'esprit des militaires. Cependant, on peut examiner chaque débat dans une perspective communautaire.

Le retrait des forces belges d'Allemagne : où va-t-on les caserner à leur retour en Belgique ? Y aura-t'il des velléités d'inégalités communautaires ?

La réduction du matériel et des effectifs. On a vu que de sombres nuages communautaires s'amoncellent sur les contrats à résilier. Quant aux effectifs, on se prépare à des réductions drastiques. Le gouvernement national a décidé, le 6 juillet 1992, la suppression pure et simple du service militaire. Or, cette mesure risquerait de faire vaciller l'équilibre linguistique de l'Armée. En effet, nous avons vu plus haut que les emplois subalternes (sous-officiers et volontaires) sont plus prisés par les Wallons que par les Flamands. Le ministre parle aussi de réduire de cinq à deux le nombre des brigades terrestres affectées à l'OTAN, et celles-ci seraient bilingues. Le danger, pour les Wallons, est donc de voir une mesure populaire (la suppression du service militaire) avoir des répercussions négatives sur l'emploi (une réduction proportionnellement plus importante des militaires professionnels wallons nécessitée par le rétablissement d'un équilibre communautaire). Chez les Flamands par contre, la deuxième serait moins douloureuse.

FEDERALISME, 1992

Les transferts de compétences vers les pouvoirs supra-étatiques. Le gros des forces armées belges est intégré à l'OTAN depuis plus de 40 ans. L'OTAN annonçant une forte réduction de ses troupes, le Gouvernement belge peut imaginer d'autres alliances. L'ONU en est un exemple, la Belgique mettant à la disposition du Conseil de Sécurité un important contingent de casques bleus.

L'UEO pourrait en être un autre. Une flottille belge a déjà déminé les eaux du Golfe Persique dans le cadre d'un mandat de l'UEO. Il existe aussi un projet de réserve européenne qui relèverait de l'UEO. A. De Decker, parlementaire libéral belge de Bruxelles, membre de l'UEO, a en effet déposé un projet de "garde européenne" qui, composée de forces de réserve, participerait à la défense du territoire européen commun à tous les Etats membres. Ce projet a reçu un accueil chaleureux à l'UEO. Que ce projet émane d'un libéral francophone belge n'est guère étonnant, car le parti libéral francophone belge reste un des seuls à défendre l'idée de forces de réserve en Belgique.

Dans le futur, la Belgique pourrait rejoindre les Allemands et les Français, qui mettent sur pied l'Eurocorps, ou corps d'armée européen, surtout depuis qu'est levé le doute quant à l'intégration de l'Eurocorps à l'OTAN en cas de conflit.

Cette volonté manifeste du gouvernement belge de se maintenir à tout prix dans un système de sécurité collective n'est-elle pas l'indice qu'il a compris que c'était le seul moyen d'éviter à ses forces armées d'être régionalisées ? Un exemple intéressant vient étayer cette hypothèse : La Belgique disposait jusqu'il y a peu d'un régiment de para-commandos, unité d'élite non-intégrée dans l'OTAN dont les bataillons unilingues dépendaient des commandants militaires provinciaux des provinces où ils étaient basés. Ce régiment s'est aujourd'hui gonflé en brigade et celle-ci intègre dorénavant la force de réaction rapide de l'OTAN, un de ses bataillons faisant même partie d'une force de réaction immédiate de cette organisation.

I.F. Hypothèse de régionalisation

L'exemple des para-commandos semble le montrer. Le gouvernement belge va rendre ses unités d'élite intouchables en leur conférant ou en leur conservant un statut supra-étatique. Elles seront réduites et professionnalisées.

Si régionalisation il y a un jour, il est vraisemblable qu'elle concernera les unités de seconde catégorie. Le recrutement de celles-ci pourrait faire appel à des réservistes. On peut imaginer aisément que les jeunes, garçons et filles, puissent se porter volontaires pour un service "civique" ou "d'Etat". Ils et elles pourraient le faire dans une force armée ou dans un service civil régional (pompiers, hôpitaux, eaux et forêts, aide aux handicapés, etc.). Les jeunes pourraient aussi être volontaires dans des unités militaires supra-étatiques ou à la coopération au développement régionale ou nationale. N'oublions pas cependant que les finances de l'Etat belge sont aux abois au moins jusqu'en 1997, ce qui pourrait rendre le coût du volontariat prohibitif. Déjà, le gouvernement a dû abandonner l'idée de remplacer le service militaire par un service civique obligatoire.

I.G. L'état de militaire est-il un obstacle au régionalisme ?

Quels sont les opinions des militaires, et plus particulièrement des officiers (bilingues) face à la régionalisation du pays ? On n'a pas connaissance de sondages à ce sujet mais on peut avancer plusieurs hypothèses. Il ne fait aucun doute que la personne du Roi y est l'objet d'un grand respect, voire d'une certaine adoration. Après tout, le Roi est le chef des armées et on le voit souvent en uniforme. De plus, le serment à prêter par tous les fonctionnaires lors de leur nomination fait référence au Roi : *"Je jure fidélité au Roi, et obéissance à la Constitution et aux lois du Peuple belge"*. Pour la plupart des fonctionnaires, le "Roi" signifie l'Etat, auquel bien entendu ils doivent être fidèles.

A l'Armée, et malgré l'exemple malheureux de 1940 qui vit de nombreux officiers se rendre par fidélité au Roi plutôt que de continuer la lutte contre l'opresseur, de nombreux officiers prennent encore ce serment au premier degré. Ce sentiment royaliste est-il un obstacle à la régionalisation du pays ? Pas vraiment à notre avis, d'abord parce que des décisions pareilles sont du ressort de négociateurs civils, ensuite parce que l'Armée prend rarement la parole et n'a aucune tradition putchiste, enfin parce que, si comploteurs unitaristes il y avait, il est presque sûr qu'ils seraient tous francophones et donc ipso facto déconsidérés dans la Belgique multiculturelle d'aujourd'hui.

L'officier supérieur wallon est peut-être le dernier Belge. Il fait partie des rares Wallons bilingues et cela lui a ouvert les portes d'un avancement rapide. Tout à l'armée le renforce dans son sentiment "belge" et sa maigre identité

FEDERALISME, 1992

wallonne est bien vite oubliée. L'officier supérieur flamand, par contre, doit parfois avoir du mal à s'affirmer en tant que belge, car cette notion en pays flamand est aujourd'hui caduque. Être Flamand et rejeter l'identité flamande est tout à fait incongru. S'il est à l'Armée belge, c'est donc soit parce qu'il est avant tout sensible aux avantages, matériels ou autres, offerts par la carrière militaire, soit parce qu'il a le sentiment de faire son devoir de Flamand en contribuant au contrôle de l'institution militaire. Les deux positions peuvent bien sûr se chevaucher. Une étude récente (1988) de la chaire de sociologie de l'École royale militaire vient confirmer ceci. Les motivations avouées des candidats officiers du nord et du sud du pays sont fortement différenciées. Les francophones se montrent plus sensibles au patriotisme, au sens du devoir à la nation, au prestige de l'uniforme. Ils entrent à l'Armée par vocation. Les Flamands, par contre, sont plus matérialistes alors que les jeunes Flamands ne voient dans la carrière militaire qu'un métier comme un autre, en gommant toute émotion.

L'état de militaire n'est peut-être pas un obstacle au sentiment régionaliste, mais la réduction de la taille et du rôle de l'Armée belge est pain béni pour les régionalistes. Ainsi, Dirk Achten, éditorialiste au journal flamand *De Standaard*, évoquant la suppression du service militaire, a ces mots :

"La dernière braise sur laquelle la Nation belge est forgée s'étouffe. Que Laeken (le Palais royal) en soit mécontent est compréhensible. L'Armée est le symbole par excellence de la souveraineté du pays, de l'unité nationale. Et cette Armée ne sera plus jamais ce qu'elle a été."

On ne peut être plus clair. Savoir que tant de jeunes, Flamands et Wallons, saluent encore tous les matins le drapeau belge, cela heurte les régionalistes. La suppression du service militaire, par delà les arguments pertinents avancés, a répondu aussi à ce genre d'attente.

II. LES FORCES CIVILES ARMEES

II.A. La Gendarmerie

La Gendarmerie est un corps national de sécurité organisé selon la même structure linguistique que l'armée. A deux reprises cependant, (en 1984 et en 1988), un représentant du parti nationaliste flamand d'extrême droite

Vlaams Blok a proposé au Parlement la scission de la Gendarmerie en trois ailes communautaires indépendantes (flamande, francophone et germanophone). Ces propositions sont restées sans suite, notamment à cause du caractère militaire de la Gendarmerie. Depuis lors, celle-ci a été démilitarisée, ce qui pourrait susciter de nouvelles tentatives de régionalisation.

Nous l'avons dit, les unités de Gendarmerie sont, comme à l'armée, unilingues et casernées dans leur région linguistique. Dans le cas de Fouron, commune à majorité francophone séparée en 1963 de la province wallonne de Liège pour être rattachée au Limbourg flamand, cette règle donne à la Gendarmerie un rôle plus qu'ambigu. Les gendarmes qui s'y trouvent sont Flamands mais, eu égard à la population, majoritairement francophone, devraient pouvoir s'exprimer en français. En fait, l'éloignement de cette commune par rapport à la Flandre et l'hostilité de la majorité de la population conduisent les gendarmes flamands à considérer toute mutation là-bas comme une sanction disciplinaire. L'esprit de corps et l'isolement transforment vite ces défenseurs de la loi en partisans d'un camp contre l'autre et donc en occupants.

II.B. La sûreté de l'état (contre-espionnage)

Aucun mouvement régionaliste n'y est signalé. On ne peut cependant passer sous silence l'anecdote suivante : le chef de la Sûreté, dans une interview accordée au magazine *L'instant* en mai 1992, a notamment déclaré que les régionalistes ne devaient plus être suspectés de porter atteinte à l'unité de l'Etat et ne faisaient donc plus l'objet d'une surveillance particulière!

II.C. La police judiciaire

Jusqu'à présent (décembre 1992), seul l'Etat national peut créer des postes et nommer des officiers de police judiciaire ayant le droit de dresser procès-verbal, et ce y compris dans les domaines relevant de la compétence régionale. Il existe d'ores et déjà deux exceptions. La première concerne les agents de l'urbanisme, qui sont régionalisés et qui peuvent verbaliser dans leur domaine de compétence. Ils ne sont pas armés. La seconde concerne l'administration de la chasse et de la pêche qui est aussi régionalisée. Les régions ont la compétence d'armer quelqu'un.

FEDERALISME, 1992

Mais les choses bougent dans ce domaine. Selon les récents accords dits de la Saint-Michel, qui doivent encore être entérinés par le Parlement belge à une majorité des deux tiers, le renforcement des compétences du degré régional inclura le pouvoir d'octroyer la qualité d'officier de police judiciaire à certains des fonctionnaires régionaux, dans les limites des compétences régionales.

La région a aussi des compétences en matière de police administrative (saisies, retour à l'état antérieur, déplacements de déchets, etc.) dans le but de protéger la sécurité environnementale.

II.D. Les sanctions pénales

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée le 8 août 1988, qui traite des compétences des communautés et régions, n'oublie pas le domaine des sanctions pénales. L'article 11 de cette loi indique que :

"Dans les limites des compétences des régions et des communautés, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements conformément au livre I^{er} du Code pénal, à l'exception des peines criminelles fixées à l'art. 7 de ce Code".

Voilà donc le degré régional autorisé à prévoir des sanctions pénales, sauf dans les domaines fondamentaux du droit pénal (le livre I^{er}) et dans la limite des peines contraventionnelles (moins de 25 francs d'amende et de 1 à 8 jours de prison) et délictuelles (plus de 25 francs d'amende et de 8 jours à 5 ans de prison). Les incriminations peuvent ainsi être différentes entre les régions. Il y a déjà des cas, notamment dans la loi sur l'aménagement du territoire qui veille entre autre sur la sécurité environnementale.

Rappelons en passant que tout prévenu en Belgique a le droit d'être jugé dans la langue nationale qu'il veut et que des connaissances linguistiques autres que la langue maternelle sont parfois exigées des magistrats du siège et du parquet quand leur tribunal couvre une zone bilingue (loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire du 15 juin 1935).

II.E. Les polices communales

Au dessus du pouvoir direct des bourgmestres sur leur police, on trouve deux échelons non hiérarchisés entre eux. Il y a tout d'abord l'échelon national. Le ministre de l'Intérieur est la source de toutes les règles qui régissent les polices communales en Belgique. Il y a aussi l'échelon régional, quoique de manière indirecte. En effet, l'exécutif régional exerce la tutelle budgétaire sur les communes, et donc sur les polices. La récente grève des policiers communaux liégeois a montré la complexité de la question. Le ministre national de l'Intérieur établit la grille des salaires minima à verser aux policiers communaux. Les communes riches peuvent bien sûr mieux rémunérer leurs agents. Les communes pauvres sont par contre tenues de respecter ces salaires minima, sauf si elles sont mises sous plan d'assainissement financier. Liège étant dans le cas, paye effectivement des salaires inférieurs à la grille officielle. Il est révélateur que les policiers grévistes aient demandé l'arbitrage du ministre régional exerçant la tutelle sur les communes. Celui-ci n'a cependant pas pu faire grand-chose. Par exemple, il a dû demander au ministre national de l'Intérieur une revalorisation de la grille des salaires minima. Les salaires seront peut-être augmentés, mais tant que la ville de Liège sera endettée, ses policiers seront moins bien payés que les autres.

C'est en partie pour remédier à ce genre d'inégalités qu'il existe un projet de refonte générale des polices. L'actuelle Gendarmerie garderait un rôle de police fédérale, et le pouvoir national actuel sur les polices communales serait transféré aux régions, qui deviendraient ainsi la seule autorité en matière de sécurité locale. Les accords de la Saint-Michel, s'ils consacrent l'autorité de la Région sur la législation organique des intercommunales, reportent le transfert à la Région de cette compétence sur les communes et les provinces.

Entre-temps, il existe un autre projet visant à centraliser les polices communales en zones (un genre d'intercommunale policière). Ce projet se heurte cependant au refus des bourgmestres.

Il est intéressant de voir que l'on trouve une disparité régionale dans la façon dont sont organisées les écoles de formation : écoles de policiers, écoles du feu et bientôt écoles d'ambulanciers. En Wallonie, la Région a obtenu du ministre de l'Intérieur que ces formations soient données via l'enseignement provincial public. Par ce biais la Région wallonne, qui n'a aucun pouvoir juridique sur ces formations, arrive quand même à les tenir à l'oeil via la tutelle

FEDERALISME, 1992

budgétaire. En Flandre au contraire, ces écoles de formation sont gérées par des ASBL corporatistes agréées directement par le ministre national de l'Intérieur et ne subissant dès lors aucun contrôle de la Région flamande.

Signalons enfin qu'un membre néerlandophone du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a déposé fin mai 1992 une proposition de règlement *"portant création d'un Conseil de coordination et d'un Conseil de crise pour la sécurité générale dans la Région de Bruxelles-Capitale"*. Le Conseil de coordination aurait pour but de définir une vision globale à laquelle les différents services pourraient se référer pour développer une stratégie dans le domaine de la sécurité. Le Conseil de crise s'occuperait des dossiers nécessitant une solution immédiate. Leur approche serait pluridisciplinaire: criminalité, sécurité routière, environnement, incendie, immigration, aménagement du territoire, etc. Leur rôle serait consultatif, l'objectif n'étant pas un transfert de compétences mais une amélioration de l'efficacité. Le cas de Bruxelles est évidemment spécial, car c'est une ville-région divisée en 19 communes jalouses de leur indépendance. De plus, la portée de la proposition est assez faible (simple coordination sans transfert de compétences). Ceci illustre bien l'existence de réticences nombreuses à l'élargissement du pouvoir régional dans le domaine de la sécurité. C'est pourtant un autre exemple de "régionalisation" due aux faiblesses du pouvoir communal.

III. LES FORCES CIVILES NON-ARMEES

III.A. La protection civile

Ce service dépend intégralement du ministre national de l'Intérieur. Sous le commandement national se trouvent des subdivisions provinciales.

III.B. Les corps de pompiers

La structure de base des services d'incendie est communale.

Il y a trois types de centres.

Les centres X, C'est-à-dire les 5 grandes agglomérations belges : Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège. Le service couvre la commune de tête et les communes avoisinantes. Les pompiers des centres X sont des professionnels. Le terme utilisé est service "régional" d'incendie, mais régional veut dire ici supra-communal.

Les centres Y sont les centres des plus petites villes. Le recrutement est mixte (professionnels et volontaires).

Les centres Z sont les centres des communes rurales. Le recrutement fait appel uniquement à des volontaires.

Les pompiers débordés peuvent faire appel à des centres d'un degré supérieur. Les centres X débordés peuvent faire appel à la Protection civile ou aux pompiers d'autres centres X.

Dans le cadre de l'Eurégio Aix-La-Chapelle, Hasselt, Liège, Maastricht, les corps de pompiers de ces quatre villes s'apprêtent à signer un accord transfrontalier d'intervention d'urgence. Des exercices de communication ont déjà permis de déterminer les obstacles éventuels en cas de crise et d'y remédier en établissant un nombre de formulaires types écrits en langage "pompier" et traduits dans les trois langues parlées dans cette Eurégio. Nous avons là un bon exemple de coopération internationale ne passant plus par l'Etat central.

III.C. Les services d'aide médicale urgente

L'aide médicale urgente reste du ressort national, à savoir le ministre national de la Santé publique.

III.D. La Croix-Rouge de Belgique

La Croix-Rouge de Belgique a été reconnue d'utilité publique par l'Etat par la loi du 30 mars 1891. Elle est donc un auxiliaire des pouvoirs publics depuis un certain temps déjà. Cela se voit notamment dans son organe de contrôle suprême, le Conseil national, qui compte parmi ses membres plusieurs délégués du Gouvernement national.

Depuis le 1^{er} janvier 1973, la Croix-Rouge de Belgique s'est communautarisée. Seuls restent nationaux le Conseil national, le comité central de direction (organe exécutif) et le "département bicommunautaire" qui récolte les fonds et les redistribue selon une clé de répartition 55% néerlandophone/45% francophone. Il faut noter, dans ce découpage communautaire, que la Croix-Rouge germanophone est intégrée à la francophone et que la Région de Bruxelles-Capitale est administrée conjointement par les deux communautés.

FEDERALISME, 1992

Chaque communauté dispose d'un Conseil communautaire qui détermine sa propre politique en fonction de son budget (augmenté de subsides communautaires), approuve les bilans et évalue les activités. Chaque conseil dispose d'un comité de direction communautaire, dirigé par un directeur général. Les substructures sont ensuite la province, la région (la région équivaut ici à un degré subprovincial, un peu comme chez les pompiers) et les sections locales. Quoique largement communautarisée, la Croix-Rouge de Belgique conserve des structures nationales et ne parle que d'une voix à l'échelon international.

CONCLUSION

Ce petit tour d'horizon nous montre une Belgique à la croisée des chemins, se dirigeant vers un système fédéral. Le pouvoir national y conservera encore la majorité des compétences dans le domaine de la Sécurité extérieure ou intérieure. L'option régionaliste laisse volontairement de côté l'aspect sécuritaire. Ainsi, l'Armée et la Gendarmerie restent fermement ancrées au degré national, ou "fédéral" (on utilisera désormais ce terme si les accords de la Saint-Michel sont votés par le Parlement).

On voit cependant les régions aborder cette question, parfois directement (garde-chasses, sanctions pénales dans le domaine de l'environnement, Croix-Rouge), mais le plus souvent de façon indirecte (tutelle sur les communes et leur police, surveillance des écoles de policiers, pompiers et ambulanciers en Wallonie). Bien plus, tous les projets en cours ont pour caractéristique de renforcer le rôle des régions (pour très bientôt, l'octroi de la capacité d'officier de police judiciaire à des fonctionnaires régionaux; pour plus tard, le pouvoir réglementaire sur les polices communales). Quant aux pompiers liégeois et limbourgeois, l'accord Eurégio les place au coeur d'un nouveau type de relations internationales appelées à se développer dans l'Europe des régions.

BIBLIOGRAPHIE

BAUWENS Eric, *Analyse fonctionnelle et organisationnelle du mouvement international de la Croix-Rouge -Mémoire-*.

CUNIBERT J-P, DE VOS L, STROBBE M, *La Force terrestre belge 1945-1980*, Forum de la Force terrestre, Bruxelles, 1982.

GERARD-LIBOIS Jules, GOTOVITCH José, *L'an 40, la Belgique occupée*, CRISP, Bruxelles, 1971.

HASQUIN Hervé, *Historiographie et politique, essai sur l'histoire de Belgique et la Wallonie*, Institut Jules Destrée, Mont-sur-Marchienne, 1981.

RENARDY Sabine, *Le corps de la Protection civile de Belgique -Mémoire-*.

ZAKS Arié, ADAM Bernard, DE MUELENAERE Anne, *Le dossier des euromissiles*, GRIP, Bruxelles, 1981.

FEDERALISME, 1992

Table des matières

- I. L'Armée belge
- I.A. Récapitulatif historique : l'Armée belge et la question linguistique
- I.B. Organisation des forces armées belges
- I.B.1 Répartition des pouvoirs
- I.B.2 Répartition géographique
- I.C. Recrutement et affectations
- I.C.1 Disparités communautaires dans le recrutement
- I.C.2 Disparités communautaires dans les affectations
- I.C.3 Affectations de l'autre côté de la frontière linguistique
- I.D. Contrats de fourniture de matériel
- I.E. Grands débats actuels
- I.F. Hypothèse de régionalisation
- I.G. L'état de militaire est-il un obstacle au régionalisme ?
- II. Les forces civiles armées
- II.A. La Gendarmerie
- II.B. La Sûreté de l'Etat (contre-espionnage)
- II.C. La police judiciaire
- II.D. Les sanctions pénales
- II.E. Les polices communales
- III. Les forces civiles non-armées
- III.A. La Protection civile
- III.B. Les corps de pompiers
- III.C. Les services d'aide médicale urgente
- III.D. La Croix-Rouge de Belgique

.....

CAN THE BELGIAN SOLUTION BE A MODEL FOR A FEDERAL EUROPE ? (*)

Kris Deschouwer
Hoogleraar Politieke Wetenschappen aan de
Vrije Universiteit Brussel

Korte inhoud

De vraag of de Belgische oplossing model kan staan voor de Europese federatie, is eigenlijk een combinatie van verschillende en complexe vragen. Eerst wordt er een kort overzicht gegeven van wat precies de "Belgische oplossing" is, geactualiseerd tot en met de Sint-Michielsakkoorden. Vervolgens wordt nagegaan in welke mate dit een federale oplossing kan genoemd worden. Tenslotte wordt er naar het Europese niveau gekeken. De conclusie is dat een aantal elementen van het Belgisch "sui generis" federalisme best bruikbaar zijn, maar dat de incrementele weg er naartoe niet echt een voorbeeld kan zijn.

Résumé

La question de savoir si la solution belge peut servir de modèle à la fédération européenne est en fait une combinaison de questions multiples et complexes. Vous trouverez ci-après un bref aperçu de ce que constitue précisément cette "solution belge", actualisé jusqu'après les accords de la St. Michel. Nous examinons ensuite dans quelle mesure ceci peut être qualifiée de solution fédérale.

Il faut conclure que certains éléments du fédéralisme belge "sui generis" sont fort bien utilisables mais que l'instauration à petits pas ne constitue pas vraiment un exemple à suivre.

(*) This text is a slightly revised and updated version of a speech that was given for the Rotary-Club in Dendermonde on April 17 1992. The speech was meant to be an introduction to a debate on federalism in Belgium and in Europe.

FEDERALISME, 1992

The question that we have to face and to answer here today, is actually a combination of several different and difficult questions. First we need to know what exactly the Belgian solution is, if indeed there is one. Then we should be able to see whether this Belgian solution is a federal-type solution. And finally we have to look at Europe, and try to assess the meaning of the Belgian solution for the possible developments of Europe towards a federation.

In general, the topic that we are dealing with, is the problem of distribution of decision-making power over different social and political levels. This can also be called the problem of centralization and decentralization. In Belgium a process of decentralization is going on, while for Europe it is centralization. Basically, this is the same issue.

Every 'model' of distribution of power over several levels, has to produce an answer to (at least) seven questions (1) :

1. Which level can do what ? Which level (local municipality, province, region, state, federation, ...) has the right to deal with for instance social security, protection of the environment, public finances, ... ?
2. Is each domain of policy making assigned to only one level, or are they (or some of them) distributed over several levels ? Can for instance both regions and state decide on matters of environmental protection ? And how are conflicts between these levels then solved ?
3. How many levels are there ? Which are these levels (how are they defined) ?
4. Have authorities at the same level all the same powers, or is there a distribution 'a la carte' ?
5. Is each level free to appoint its own political decision-makers (parliament, executive) ?
6. Is each level free to set up its own administration ?
7. Who decides finally on the allocation of powers ?

(1) J. BLONDEL, *Comparative government : an introduction*, Philip Allan, New York, 1990, p. 225.

The federalist solution

A federation is a special kind of solution of the general problem of centralization and decentralization. Federalism can be defined as a specific set of answers to the seven questions listed above. We give a (very short) overview of the federalist answers.

For the first question, the federalist answer is not a precise list of policy domains that should be assigned to specific levels, but a logical principle. This principle is called 'subsidiarity'. It means (again very briefly) that the starting point for the organization of a society and/or a political system, must be the local units. They decide for themselves whether, when and how they want to unite themselves, to create a higher level, in which some problems might be solved that can not be solved at the local level. The centralization then is the result of a free association, and the newly created higher (larger) level, is not a level with a natural (or sacred) higher power, but is in fact subordinated to the original local levels. It exists only because and as long as it is created by them. It has a helping function. The state (or the federation) can for instance give 'subsidies' to the lower levels : it helps, but it does not do everything itself. The sovereignty stays at the local level, and so do the residual powers.

For the second question, the federal answer is not very clear, but the question is not the most important. The ideal solution would be one in which every domain of policy making is assigned to only one level, that gets the exclusive right to deal with it. Social reality however is much more complicated, and the practice of federal states will always be confronted with so-called conflicting powers : different levels dealing with the same policy. What is certainly needed then, is a good procedure to solve the possible conflicts. Some levels need to have the last word. The federal theory would give it to the local level. Existing federal practice tends to give priority to the higher level.

How many levels do we have in a federal solution for the problem of decentralization ? Surprisingly enough, the number of levels is always two: a local level (the state, the Länder, the Cantons) and a federation. There is no existing example of a federal solution with more than two levels. It is relevant for Europe. Federal Europe seems unable to federate federal states, i.e. to recognize levels below the national states.

FEDERALISME, 1992

In a federal state the normal procedure is to grant the same powers and policy domains to the authorities at the same level. The Spanish regionalization, in which some regions have more autonomy than others, is an interesting solution, but is not one that is considered as genuine federalism.

For the fifth and the sixth question, the federal answer is very clear. Every level has the right to appoint its own decision-makers, i.e. to elect a parliament and to choose a government, and every level can have its own public administration in order to implement the political decisions that have been taken.

The final question is the most important one : who decides on the answer for the six previous questions ? The federal ideal of subsidiarity assumes that there is some kind of agreement, even consensus among the participating actors to give away (or to keep) their powers to decide on certain matters. Consensus however only exists in political theory. Since real politics is about decision-making, the normal situation is debate and conflict. When one sees consensus, it must have been enforced.

The federal practice invented some procedures that try to come as close as possible to the ideal of consensus. The most important is the bicameral parliament. It is the result of a compromise (not of a theoretical blueprint!) that was reached among the delegates of the thirteen American states, together at the Convention of Philadelphia in 1787. They were not able to combine both the basic principle of 'one man one vote', and the principle of equality between states, in one single parliamentary house. So they produced two of them : the House of Representatives (with each state having a number of representatives according to the size of its population) and the Senate (with two senators per state). Every bill must pass both Houses, which means that one comes closer to some kind of consensus among the population and among the states than the decision that would be taken with only one parliamentary house. This compromise became the theoretical model for a federal parliament, and was copied by Switzerland, Germany, Austria, ...

The Belgian solution and the lessons for Europe

We can use the same set of questions, to try to understand (some aspects of) the Belgian solution to the problem of decentralization. For each answer,

we will see whether the idea can be useful for the further development of Europe.

The Belgian answer to the first question - who can do what - is still open. Belgium has been going through a process of slow but steady devolution of the central state. The policy domains that were given to the newly created Regions and Communities, were those that were claimed by these Regions and Communities. This often happened on an ad hoc basis : when the central state was unable to reach a compromise on something (like for instance the export of weapons), the subgroups received the right to do it for themselves. The Belgian process of decentralization is going on without a blueprint, without knowing in what direction and to which point it is moving. The principle of subsidiarity is not really present in the discussion, and no decision has been taken to indicate the level that will receive the residual powers. The 'Saint-Michael agreement', that still needs approval of the Parliament, moves further in the direction of devolution, but is not considered to be the final answer to the problem of centralization and decentralization, and the residual powers are still at the old national level, now called the federal level.

Can this be a model for Europe ? Since there is not really a model, the answer must be negative. Although in reality Europe seems to be moving just like that : step by step, and without a clear blueprint of the final point to be reached. Belgium can be blamed and is often blamed for its lack of federal logic and federal thinking, while moving towards something that indeed comes very close to what is normally called federalism. But then, have other federations been created on the basis of federalist thinking, or have they also been a result of a slow and piecemeal process of change, and of searching for solutions that fit the peculiar problems of the country ? Let us not forget that for instance the now classical example of a federal parliament (the USA), was nothing more than a good old political compromise.

Is every policy domain assigned to one single level, or are they distributed over several levels ? For Belgium, like for other countries, the answer is yes and no. Some powers are really exclusive, while others overlap. It has ever been part of the non-finished nature of the new Belgium, but it is obvious that a solution with only exclusive powers will never be reached. That is not too big a problem, as long as there are good procedures to deal with conflicts arising from the overlapping powers. Either a Supreme Court, or a clear principle (like for instance 'Bundesrecht bricht Landesrecht') is needed.

FEDERALISME, 1992

Belgium has no solution yet. In existing federations, the tendency is to give priority to the higher level. Since Belgium moves towards federalism through devolution of the higher level, there might be a chance that priority will be given to the lower levels. It would differ from many federal practices, but come closer to the federal theory than existing federations do in this respect.

Again, for Europe it is difficult to see a useful model here, since there is not really a model. If Europe tends to be a rather centralized federation (the not completely irrational fear of the British), it might learn from Belgium, where the focus is on decentralizing as much as possible. The only problem might be that at the end of the road there is no Belgium, or no Europe any more.

How many levels are there, and how are these levels defined ? Here the Belgian solution is absolutely unique. It works with two levels, like all federations, but Belgium does it twice. Belgium is a double federation. It is at the same time a federation of geographically defined and delimited Regions, and of linguistically (and also partly geographically) defined Communities. This is a rather complicated solution, also because of the partial overlap between the Regions and the Communities, but it is a solution that tries to solve the problems with which Belgium is confronted : mainly a division in two language groups, more or less geographically concentrated, but with a bilingual (and French-dominated) capital city surrounded by parts the Region where Dutch is the language. Given the complexity of the problem, the solution is an interesting exercise.

This peculiar, and some will say rather awkward Belgian solution, is never seen as a possible model for anything else than precisely that awkward little country. Yet it deserves more attention. Isn't Europe for instance also struggling with similar problems ? The Europe that is being built today, is a Europe of the existing states, whose boundaries are the results of historical accidents like wars or marriages. There has always been an opposition against this Europe, coming from groups that do not reject the idea of a European federation, but that would like to see other units forming the federation. They prefer a Europe of the nations to a Europe of the states. Both federations are considered to be incompatible. But a closer look at Belgium could learn that this is not the case. Why should a double federation on the European level be excluded ? So far it has never been given a serious thought, except maybe in the Maastricht treaty, that looks for a place of the regions within the European house. Maybe Europeans know too little about Belgium.

Kris Deschouwer : Can the Belgian solution be a model for a federal Europe ?

In Belgium all the authorities at the same level have the same powers. The answer to the fourth question is very straightforward. The fact that the Brussels Region has slightly less powers than the other Regions, has only a symbolic meaning. In Europe the same levels have also the same powers, although the degree of engagement in the unification process can vary slightly from state to state. Every member can choose for an own rhythm of integration. But the idea is that at the end of the road, every state will do the same, and will have given away the same powers to the European level. Maybe Europe goes a bit too far in imposing this symmetry, for some member-states can be federations themselves, which means that the level that is recognized by Europe - the national state - may have given powers to levels further down. By pushing the idea of symmetry too far, Europe might kill the federal spirit within its member-states. The debates on the Maastricht treaty also show very clearly that more room should be given to the members to opt in or opt out at certain points. Federalism should be flexible, and Europe is rather rigid so far.

Question number five looks at the degree in which each level has the right to select its own decision-makers. The Belgian has only recently been solved. The devolution of the Belgian state has been in the first place a devolution at the level of the executive : the national government gave powers away to newly created Community-governments and Regional governments. But the Regions and the Communities did not receive their own parliament. Only the Brussels Region and the German Community had a directly elected parliament, that controls the local government. If the 'Saint Michael agreement' survives the vote in the parliament, this problem will be solved. The logic behind the Belgian transformation before this last agreement, was not very federal, because a federal solution means a full political system at the local and at the national level. It was severely and rightly criticized by those who associate federalism with democracy.

If Europe want to be federal, this Belgian solution (by which we mean the sequence and the basic logic of the reform, not the solution reached recently) is not the best model to choose. Yet Europe is doing exactly the same : the European level has been a federation of executives. Europe is not a full political system, with a government and a parliament that controls that government. There is a directly elected European parliament, but it does not deserve the name of 'parliament'. That is very misleading, and rather dangerous for the belief in Europe, and in democracy in general. Asking citizens to elect directly an institution, calling it a parliament, and not giving

FEDERALISME, 1992

it the minimal powers of a parliament in a modern democracy, is the best way to make these citizens cynical and angry. Democracy is too fragile to play these games with it. Like Belgium needs the real election of parliaments for Regions and Communities, Europe simply needs a real Parliament.

Both the Belgian Regions and Communities and Europe have their own administration. They can implement their own decisions. That is logical and normal. Again it seems easier to create the executive functions of a state than its democratic control functions.

The final question was : who decides on the final distribution of power ? For a federal system, the answer is crucial, since it shows to what extent indeed the parts of the federation come together to unite, and to find common solutions to common problems. Belgium has had for a long time a fairly undemocratic procedure here, where conflicts between and among levels were settled by the governments. The parliaments - since they did not exist at the regional level - had no role to play, and the Senate was not, like in 'normal' federations, the place where these tensions could be discussed. Again the latest plan to reform the state is a major step towards more federalism, since the parliaments of the Regions will be directly elected, while the Senate will be the House of the Communities. If further reforms of the state are to take place, they will probably originate out of the Regions and Communities, and not any more out of the now federal state giving away policy domains. Like in any good federation, the so-called 'dialogue between the Communities' has been institutionalized.

Belgium seems to have found an answer. Time will show whether it works or not. Europe is still in search of an answer. The rule is of course that only the national states can give away competences to the European level, but the practice is often that the European level - by taking initiatives - incrementally nibbles away powers of the national states. It is one of the reasons for the current distrust in the European project. Maastricht is also still too vague and not federal enough to produce the clear answers that many people are waiting for. It is time to say and to show where Europe is going to, whether it will be a federation or not, and what it will federate.

Conclusion

Can the Belgian solution be a model for Europe ? The answer is neither yes or no. Belgium seems to have reached a point where some old problems and old dilemmas have been taken away. But the federal house is still not completely finished, mainly because there was never a real federal blueprint of the future state. It arrived there after long and tiring trials. But it arrived, and that is important enough to stress it once again.

Europe is for several aspects of the road towards federalism a perfect copy of Belgium. It creeps towards federal-type solutions, but does not like the word, and does not want to think through the final logic of it. Belgium then is a model for Europe, but not exactly the best model. Yet there is one interesting point where Europe might learn something from the Belgian example : the idea of a double federation of Regions (states) and Communities. All kinds of European federalists, those dreaming of a federation of the states and those dreaming of a federation of regions or nations, could come together on this point. This Belgian model might be useful for Europe. It is rather complicated, but that also goes for real life. And what else should politics be about ?

.....

LA NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE EUROPEENNE ET LA DECENTRALISATION

Rusen Ergec
Professeur à l'Université Libre de Bruxelles

Korte inhoud

De institutionele structuren, tot stand gekomen ten gevolge van het Verdrag van Maastricht, hoe tweeslachtig ze ook zijn, vertonen duidelijk centraliserende trekken en dit ten nadele van de lokale en regionale zelfstandigheid.

Een oplossing geboden door het Europa der Regio's waardoor het bestuursniveau der Staten zal wegvallen, is in de huidige stand van zaken, gezien de heterogeniteit op het vlak van de regio's, weinig realistisch. De regionale autonomie zal alleen kunnen worden beschermd indien de overlegprocedures tussen regionale en Europese instanties worden uitgebouwd en indien het subsidiariteitsprincipe daadwerkelijk van toepassing wordt.

Pour mesurer correctement l'incidence du système institutionnel de Maastricht sur le mouvement de décentralisation au sein des Etats membres, il paraît utile de s'interroger sur la nature de ce système. Ce n'est qu'ensuite qu'on se penchera sur les interactions entre la décentralisation et l'unification européenne. On terminera l'exposé par quelques brèves réflexions sur la portée et les implications pratiques du principe de subsidiarité.

I. LES NOUVELLES DONNEES INSTITUTIONNELLES

Quelle structure institutionnelle caractérisera l'Europe d'après Maastricht ?

La réponse ne relève pas d'un pur exercice académique de style. La question intéresse au plus haut point l'articulation des rapports entre la Communauté et ses composantes, les Etats, mais aussi les entités sub-étatiques, telles que les "régions" et les pouvoirs locaux.

FEDERALISME, 1992

La Communauté s'est construite par étapes successives selon un schéma fonctionnel. Elle a dû intégrer des sensibilités nationales différentes nourries par des siècles de repli nationaliste.

Une constante anime cependant la construction européenne : une centralisation progressive des compétences étatiques au profit des institutions communautaires, sous l'impulsion de l'organe supranational qu'est la Commission et sous l'oeil bienveillant de la Cour de justice.

Ce processus centralisateur entraîne des dynamiques d'une ampleur telle qu'elles débouchent sur des révisions des traités constitutifs : l'Acte unique et le traité de Maastricht sont des étapes décisives d'une évolution qui rapproche l'entité européenne d'une structure para-étatique.

Structure para-étatique, car tous les ingrédients de la théorie générale de l'Etat se retrouvent dans l'Europe d'après Maastricht, à des degrés divers, il est vrai.

Qui dit Etat, dit constitution qui en procure l'assise juridique.

Or, même si la construction européenne repose sur des traités internationaux, comment ignorer que Maastricht accélère le processus d'émergence d'une véritable constitution européenne ? Celle-ci existe déjà dans ses grands linéaments. Les traités CEE ont engendré un véritable corpus constitutionnel européen appliqué et interprété par une Cour de justice dont les méthodes la rapprochent d'une Cour constitutionnelle fédérale.

Ce corpus comprend également une "bill of rights" fédérale qui se matérialise par l'incorporation dans l'ordre juridique communautaire des droits reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsqu'on connaît la dynamique d'intégration que représentent les droits de l'homme dans une fédération, comme le démontre l'expérience fédérale américaine, ne faut-il pas présumer qu'il y a là un puissant facteur de fédéralisation de l'ordre juridique communautaire ?

L'autre élément clé de la formation d'une fédération réside dans la consécration d'une citoyenneté fédérale qui se superpose aux nationalités propres à chaque membre de la fédération.

On trouve l'embryon d'une telle nationalité fédérale dans le Traité sur l'Union

européenne lorsque celui-ci introduit une citoyenneté européenne avec des droits et devoirs attachés à cette qualité : le droit de circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres; le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen dans l'Etat membre de résidence; le droit de pétition au Parlement ainsi que le droit de saisir le médiateur. A part le droit de vote aux élections législatives dans l'Etat membre de résidence, qui n'est pas encore reconnu, comment ne pas reconnaître que nous sommes ici en présence de la quintessence des droits reconnus aux citoyens d'une fédération ?

Quant aux compétences, il est difficile de contester que la Communauté d'après Maastricht sera dotée d'un solide bloc de compétences qui évoquent les fonctions étatiques modernes : politique monétaire et budgétaire, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, la culture, la santé publique, la protection des consommateurs, les réseaux transeuropéens, la cohésion économique et sociale. Les transferts de compétence sont particulièrement importants dans le domaine monétaire et budgétaire où les Etats membres voient l'intrusion de la contrainte supranationale jusqu'aux fibres les plus intimes de leur souveraineté.

A côté de ces éléments qui impriment à l'Union européenne une physionomie fédérale, il en est d'autres qui évoquent les structures confédérales.

Sans doute, les compétences "régaliennes", à savoir la défense, les affaires étrangères, la justice, et l'ordre public, qui normalement relèvent du champ traditionnel des Etats, passent progressivement dans la sphère de l'Union européenne. Mais outre que celle-ci ne paraît pas posséder la personnalité juridique, les attributions précitées, qui sont au coeur des compétences fédérales classiques, ne sont pas confiées à des organes fédéraux ou supranationaux. Elles sont du ressort du Conseil, organe inter-gouvernemental, la Commission n'étant qu'associée au travail de ce dernier. L'exercice de ces attributions ne relève pas davantage de la juridiction de la Cour de justice. Même si des perspectives de fédéralisation de ces compétences existent grâce à la technique de "passerelles", des tâches particulières pouvant être prises en charge par la Communauté européenne, la prédominance de l'élément inter-gouvernemental ne peut manquer de frapper.

Doit-on conclure de ces quelques remarques que nous sommes en présence d'une juxtaposition d'éléments fédéraux et confédéraux et orienter le débat vers la question de savoir lequel de ces deux éléments prédomine ? Ce serait

FEDERALISME, 1992

là une démarche par trop simpliste. Le système institutionnel de l'Union est irréductible aux moules traditionnels de la typologie institutionnelle. Nous sommes plutôt confrontés à des constructions hybrides où des solutions fédérales, confédérales et inter-gouvernementales alternent et interagissent au gré de compromis laborieux entre multiples intérêts divergents.

Il n'en demeure pas moins que les schémas institutionnels classiques pourraient être de quelques secours pour comprendre, voire améliorer cet édifice institutionnel dont la complexité ne laisse pas de dérouter. A cet égard, l'exemple des Etats-Unis est souvent évoqué.

Les leçons à tirer de l'expérience américaine résident surtout dans la dynamique centralisatrice qui a animé la fédération depuis ses origines. C'est surtout dans le domaine de l'économie, grâce à une interprétation extensive de l'"interstate commerce clause" inscrite dans la Constitution fédérale, que le pouvoir fédéral a connu une extension considérable de ses compétences au détriment des Etats. L'analogie avec la situation qui prévaut au sein des Communautés est éloquent, d'autant plus que les ressemblances entre la jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis et celle de la Cour de Luxembourg sont évidentes, tant elles sont favorables aux forces centripètes. L'évolution vers plus de centralisation n'est d'ailleurs pas le propre de la fédération américaine. Elle a marqué, à des degrés divers, tous les systèmes fédéraux. Les confédérations n'y ont pas davantage échappé puisque leur destin naturel fut l'évolution progressive vers des structures fédérales.

Est-ce à dire qu'une centralisation croissante guette également la construction européenne ? Le coup d'arrêt marqué par les référendums danois et français, les tergiversations anglaises, ne sont-ils que des soubresauts, des avatars, d'une évolution inscrite dans l'histoire ? Ce sont là des questions qui appellent une réflexion approfondie, surtout du point de vue de l'articulation entre l'édifice institutionnel européen et les entités sub-étatiques, lesquelles sont au centre de nos préoccupations.

II. L'IMPACT SUR LES AUTONOMIES LOCALES ET REGIONALES

L'émergence d'une Europe des Régions aura, en effet, une influence déterminante sur la construction européenne. Il s'agit là d'une donnée que les architectes de l'Europe ne peuvent ignorer.

C'est un paradoxe de l'histoire peut-être que l'évolution institutionnelle européenne est animée par une sorte de dialectique "autonomie-centralisation". L'autonomie se matérialise par le transfert progressif de compétences des Etats vers les entités sub-étatiques. La centralisation se concrétise, elle, vers un glissement de compétences au profit des institutions européennes.

On est dès lors tenté par la prospective. Ne risque-t-on pas à terme d'assister à une dilution de l'entité étatique au profit d'une multitude de collectivités territoriales qui feraient face à une sorte de leviathan européen ?

Quelles seraient ces nouvelles entités dignes d'être érigées au rang de partenaire direct du dialogue avec les organes européens ?

Il faut observer d'emblée que le phénomène dit régional traduit une grande diversité en Europe. Il est d'origine récente et s'est développé en fonction d'exigences purement internes. L'articulation harmonieuse et concertée du fait régional avec la construction européenne a été quasi-absente des préoccupations. Aussi le mouvement décentralisateur revêt-il des degrés et des configurations spécifiques à chaque pays. Le fédéralisme allemand n'a pas d'équivalent et le fédéralisme belge revêt des formes sui generis. On ne peut pas comparer la décentralisation française au fait régional italien ni aux autonomies espagnoles. D'autres pays, comme la Grèce, le Danemark ou les Pays-Bas ont gardé une structure unitaire.

Pour ce qui est des pouvoirs locaux, on constate une diversité similaire quant aux compétences et à l'aménagement de la tutelle.

Ici aussi nous sommes loin des schémas fédéraux. La fédération met en présence trois niveaux de pouvoir essentiellement : les pouvoirs locaux, l'entité fédérée et le pouvoir fédéral. La construction européenne implique une multitude de niveaux de pouvoir : les pouvoirs locaux, les entités régionales, sans oublier les niveaux intermédiaires, comme les provinces belges et, puis, le pouvoir fédéral ou central, le tout coiffé par les institutions européennes. Aux trois niveaux de pouvoir que l'on rencontre dans une fédération, l'on trouve en Europe quatre, voire sept niveaux de pouvoirs distincts, les niveaux nationaux de pouvoir s'articulant entre eux suivant des formes aussi complexes que variées.

Peut-on, dans cette optique, envisager le dépérissement du niveau étatique au profit d'une "Europe des Régions" que certains appellent de leurs vœux ?

FEDERALISME, 1992

Une telle perspective ne serait pas réaliste. Sans doute, la construction européenne a oblitéré le concept d'Etat-nation. Il reste qu'elle est fondamentalement axée sur le phénomène étatique. Il serait irréaliste, et même dangereux, du point de vue de l'harmonie et de l'équilibre institutionnels, de faire abstraction du niveau étatique, au profit d'une multitude d'entités difficilement identifiables suivant des critères uniformes et objectifs, et présentant des configurations économiques, sociales et institutionnelles infiniment diverses. Si l'on sait que le nombre d'entités dites régionales est évalué à environ 200, sans tenir compte du phénomène d'élargissement qui pourrait doubler ce nombre, on se représente aisément les complexités qui présideraient au fonctionnement d'une Europe axée sur les régions.

Cela étant, le fait régional répond à une profonde aspiration qu'il serait tout aussi dangereux d'ignorer. Or, Maastricht risque d'amplifier le processus d'érosion des compétences des entités régionales et fédérées au profit de la Communauté. L'autonomie locale n'est pas davantage à l'abri de tout danger. Elle risque d'abord de subir le contre-coup de l'accroissement des compétences communautaires. Par ailleurs, comme l'exemple américain le montre, les entités régionales ou fédérées, dépouillées de franges croissantes de leurs attributions au profit du niveau européen, risquent de chercher une compensation dans l'appropriation ou mise sous tutelle stricte des compétences des entités locales qui leur sont subordonnées.

Ainsi qu' on le sait, deux remèdes ont été conçus pour remédier à ces dangers : le premier consiste dans les procédures de concertation au sein même des Etats, le second dans l'instauration d'un dialogue direct entre les entités sub-étatiques et les institutions communautaires.

Le premier type de remède commence à recevoir ses lettres de noblesse dans des pays comme la R.F.A. et la Belgique. Une seconde chambre au niveau national - Bundesrat ou le futur Sénat belge - est appelée à se faire l'écho des préoccupations des entités fédérées au regard des glissements de compétences vers le niveau européen. Des mécanismes de concertation entre l'exécutif national et les organes exécutifs des entités fédérées ont été mis au point. Ils visent à l'harmonisation des positions qui seront défendues par l'exécutif national au sein des instances européennes dans les matières qui touchent aux intérêts des collectivités sub-étatiques. Mais ces méthodes de collaboration ne sont pas sans comporter des écueils. Comme il s'agit des manifestations du fédéralisme coopératif, le risque existe de voir apparaître des mécanismes de décision opaques n'impliquant que les organes exécutifs

à l'abri de tout contrôle de la part des assemblées élues, que ce soit au niveau national ou à l'échelon régional.

Le second type de remède complète utilement le premier en ménageant aux entités sub-étatiques un accès direct auprès des instances communautaires. La pratique des "Länderbeobachter", ces représentants des Länder allemands à Bruxelles, en offre une première illustration et l'on peut s'attendre à ce que cette pratique se généralise, sans préjudice de multiples contacts informels qui existent déjà entre les administrations régionales et les organes communautaires.

Fallait-il, à côté de ces mécanismes, créer une assemblée des Régions se juxtaposant au Parlement européen ou fonctionnant en son sein ? Vraisemblablement, eu égard à l'alourdissement des procédures décisionnelles qu'une telle solution aurait entraîné, le traité de Maastricht a opté pour une solution beaucoup moins hardie. Il s'agit du Comité des Régions qui est loin du schéma classique d'une chambre fédérale destinée à défendre les intérêts des composantes. Regroupant les représentants des collectivités régionales et locales, le Comité n'est doté que de pouvoirs simplement consultatifs. En vue d'éviter que le Comité ne soit un pur reflet de multiples particularismes régionaux et locaux, le traité a pris le soin de spécifier que les membres ne sont liés par aucun mandat impératif et exercent leur fonction en toute indépendance et dans l'intérêt général de la Communauté. Au surplus, les membres ne sont pas nommés par les entités sub-étatiques elles-mêmes, mais sur proposition des Etats membres par le Conseil statuant à l'unanimité.

C'est dire que le Comité risque de se révéler un contrepoids inefficace aux intrusions des organes européens dans le champ des autonomies régionales et locales.

III. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Le célèbre principe de subsidiarité offre-t-il une panacée à cet égard ?

An'en pas douter, le principe comporte des contours difficiles à saisir. En tout cas, son application risque de susciter des difficultés pratiques considérables, tant la question de l'identification du niveau de pouvoir approprié pour traiter un problème donné se prête à des appréciations politiques, économiques ou

FEDERALISME, 1992

sociales subjectives. Peut-on, dans ces conditions, s'attendre à ce que la subsidiarité puisse faire l'objet d'une jurisprudence suffisamment cohérente et prévisible de la part de la Cour de justice ?

Sur ce risque d'insécurité juridique se greffe une autre difficulté liée à la question de savoir si le principe de subsidiarité s'applique aux entités sub-étatiques, puisque l'article 3 B ne protège explicitement que les Etats membres. A vrai dire, il semble qu'il faille opter ici pour un raisonnement a fortiori : si une action ne peut être réalisée efficacement par les Etats membres, à plus forte raison ne peut-elle l'être par les collectivités sub-étatiques aux dimensions plus modestes. A l'inverse, la circonstance qu'une action puisse être menée plus efficacement au niveau des Etats membres ne signifie pas nécessairement qu'elle ne puisse l'être au niveau des entités sub-étatiques. En d'autres termes, une abstention de la Commission en vertu du principe de subsidiarité ne profitera pas nécessairement à ces entités si le principe de subsidiarité ne connaît pas des prolongements dans le droit interne des Etats membres.

A tout prendre, on peut se demander si la subsidiarité n'est pas davantage un principe d'organisation ou de sagesse politique qu'un principe juridique. Considéré sous cet angle, la subsidiarité apparaît alors comme une technique d'autolimitation politique et administrative. Elle signifie alors qu'à mesure que leurs compétences s'amplifient, les organes communautaires doivent s'en tenir à l'essentiel et se décharger de leurs compétences grâce aux techniques bien connues de la décentralisation et de déconcentration.

Les premières manifestations d'une telle politique commencent à voir le jour. On apprend ainsi que la Commission s'apprête à publier un livre blanc sur l'application du droit de la concurrence par les juridictions nationales qui se traduirait par une plus grande responsabilité de celles-ci dans un domaine resté la chasse-gardée des bureaucrates du Bruxelles.

Cette technique qui tend à confier plus de responsabilités aux autorités nationales pourrait aller de pair avec un recours plus fréquent à la méthode de législation-cadre laissant plus d'initiative aux institutions nationales et régionales dans l'adaptation de la législation communautaire aux particularismes locaux.

Cette forme de fédéralisme d'exécution qui a fait ses preuves en R.F.A. pourrait, à son tour, utilement être complétée par une décentralisation par

services au sein même de la Communauté européenne à la faveur de la création d'établissements publics communautaires, lesquels, un peu à l'image des "federal agencies" américaines pourvoiraient à la gestion autonome de politiques sectorielles, comme le domaine de la recherche, le contrôle de la sécurité des centrales nucléaires ou la politique des ententes.

.....

In dit nummer...
Dans ce numéro...

Roberto Papini
Apport du personnalisme à la construction de l'Europe 5

Nicolas Schmitt
Le rôle de la bureaucratie dans les relations internationales
des cantons suisses 27

Jean Beaufays
Région et Sécurité 77

