

MARC GJIDARA

La solution fédérale : bilan critique

C'est l'universalité des citoyens d'une part et les individus d'autre part qui constituent la trame de l'Etat unitaire. L'Etat fédéral, en revanche, comprend des individus qui sont réunis d'abord dans des groupes territoriaux et/ou nationaux, étant entendu que l'ensemble peut être plus ou moins diversifié, chaque groupe étant à son tour plus ou moins homogène.

Le fédéralisme se présente comme un système de coordination d'activités autonomes de plusieurs collectivités superposées¹. L'idée fédérale cherche donc à faire prévaloir une association de groupes, dans le respect de leurs spécificités tout en rapprochant le pouvoir du citoyen.

Ce type d'organisation du pouvoir est fondé sur la coopération volontaire d'autorités investies d'une légitimité originale, qui ont sacrifié en partie leur indépendance en échange de libertés garantissant une certaine vie juridique propre. C'est pourquoi l'organisation fédérale tient à la fois de l'Etat unitaire et du groupement d'Etats ; elle participe de l'intra-étatique et de l'inter-étatique, du national et de l'international.

Toutefois, le fédéralisme ne se ramène pas à l'Etat fédéral et à son agencement ; c'est aussi et en plus une culture politique et gouvernementale. Le phénomène fédéral ne se confond pas non plus avec ses concrétisations historiques les plus accomplies, et n'est pas réductible à ses manifestations juridiques.

1. B. Knapp, Confédération et cantons, *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 31.

Il serait présomptueux de prétendre faire ici un bilan même simplifié de toutes les pratiques fédérales, ou de vouloir retracer à l'actif les points forts et au passif les blocages identifiables. Plus modestement, le but sera d'établir un constat sommaire des succès et des échecs du fédéralisme, notamment au regard du traitement des questions nationales, étant donné que le sens profond du fédéralisme est de transcender les clivages nationaux dans l'exercice du pouvoir politique.

Un bilan critique du fédéralisme déborde forcément l'approche strictement juridique des constitutionnalistes, même si l'habitude est prise de raisonner sur ce point essentiellement dans les termes du droit constitutionnel. Les prises de vue légalistes sont insuffisantes et réductrices, dans la mesure où elles évacuent les aspects plus particulièrement culturels, linguistiques, religieux, économiques, ou psychologiques. L'agencement institutionnel du fédéralisme ne peut répondre à lui seul aux défis que doivent relever les Etats fédéraux, surtout si, comme c'est parfois le cas, les processus intégrationnistes mis en œuvre sont fondés sur la rétrogradation du droit, s'ils éludent les clivages nationaux, s'ils reposent sur des bases mal définies ou sur le non-dit.

La science politique a contribué à réactualiser les thèmes fédéralistes en partant plus volontiers des réalités, ou en s'exerçant sur le processus d'intégration européenne. Le regain d'intérêt est cependant inégal, dans la mesure où il est toujours raisonné sur les exemples classiques américain et suisse, ou de la RFA. Les cas belge et canadien sont moins aisément synthétisables, et les prises de vue sont encore plus délicates lorsqu'il s'agit de pays comme l'URSS ou la Tchécoslovaquie, ou encore la Yougoslavie, à propos desquels l'idéologie se combine aux questions nationales, pour compliquer encore l'analyse, alors que la connaissance historique à leur sujet est superficielle, encombrée de clichés et de préjugés. Les perspectives unitaristes et le juridisme classique, notre tradition étatique jacobine, le cloisonnement des disciplines (droit public interne-international), le compartimentage des enseignements (droit, littérature, histoire, géographie, sociologie), la misère du droit comparé, constituent autant d'obstacles à vaincre. A cela s'ajoute un manque de goût certain pour l'étude des phénomènes multinationaux ou des problèmes posés par le plurilinguisme, au nom d'une certaine arrogance ethnocentrique, qui nous fait considérer avec hostilité ou condescendance tout ce qui contribue à la dilution de l'Etat quel qu'il soit. C'est cette sacralisation de l'Etat qui conduit en particulier à taxer uniformément de « balkanisation » (avec les

connotations méprisantes qui en découlent) toute remise en cause de l'Etat, même totalitaire. La France s'est particulièrement montrée allergique au fédéralisme : non seulement elle n'en a pas voulu pour elle, mais encore elle ne le comprend pas toujours chez les autres. Lorsqu'il faut en caractériser la variété ou en saisir les subtilités, les bienfaits ou la nocivité, ce n'est pas uniquement notre terminologie qui est prise en défaut, mais nos catégories mentales qui sont mises à rude épreuve, tant notre génie national associe difficilement l'un et le multiple dans la conception et la représentation de l'Etat, dans le traitement et la compréhension des phénomènes juridiques, politiques, sociaux et culturels complexes inhérents à certains fédéralismes. C'est pourquoi il sied bien à nos préjugés de toute nature d'observer qu'entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire il n'y a pas (et il ne doit pas y avoir) de différence absolue, quitte à minimiser, à escamoter, ou à disqualifier tout ce qui serait susceptible de contredire cette idée. C'est ce qui conduit notamment à parler de « nationalismes » à temps et à contretemps, en utilisant ce terme très fâcheusement connoté, pour caractériser indistinctement des réalités complexes, des événements très différents, mais allégrement amalgamés.

Si certains pays sont passés de la confédération à la fédération, si quelques Etats fédéraux fonctionnent en fait comme des Etats unitaires (Etats-Unis, RFA, Suisse), il est impossible d'éluder la débâcle qui affecte d'autres systèmes fédéraux ou pseudo-fédéraux (comme l'URSS et la Yougoslavie). La fragilité de certaines constructions fédérales et quelle que soit l'idéologie ambiante (Tchécoslovaquie, Inde) n'a d'égale que l'ébranlement d'autres Etats qui ont pourtant connu le fédéralisme de fait avant le fédéralisme de droit (Canada, Belgique). L'histoire récente a déjà révélé la précarité de l'organisation fédérale à propos de nombreux Etats africains, même si la forme fédérale continue parfois d'être préconisée pour l'Etat africain de l'an 2000, au moins en ce qui concerne les grandes unités multiculturelles².

Il est vrai que le fédéralisme a eu d'indéniables succès, qui l'ont d'ailleurs parfois affadi. Le terme n'en recouvre pas moins des réalités très différentes. A l'époque contemporaine et s'il convient de s'interroger sur le destin du fédéralisme³, il faut aussi remarquer

2. J. Vanderlinden, L'Etat fédéral, Etat africain de l'an 2000 ? Point de vue d'un juriste, *Mélanges offerts à P. F. Gonidec*, Paris, LGDJ, 1985, p. 308.

3. S. Rials, *Destin du fédéralisme*, Paris, Institut La Boétie, LGDJ, 1986, notamment les pages 67 à 71.

que ses acquis sont très inégaux. Potentialisé dans un contexte démocratique, il peut être mis en difficulté par les problèmes linguistiques même dans des régimes de liberté. Combiné avec le totalitarisme ou appuyé sur la dictature, son fiasco est radical face aux affirmations identitaires et aux aspirations nationales.

S'agissant de cette confrontation du fédéralisme et du respect des libertés notamment nationales, les représentations sont volontiers abstraites, et ne sont pas fondées sur un débat vraiment contradictoire.

En théorie le fédéralisme répond à la conviction d'une communauté d'intérêts chez ceux qu'il rassemble. Qu'en est-il si cette communauté d'intérêts affichée est irréelle, ou si elle s'avère être une imposture, facteur de paupérisation et d'asservissement ? L'idée fédérale est liée à celle de progrès dans la liberté. Mais ici ou là elle s'est muée en mécanisme de régression et de répression. C'est pourquoi affleurent notamment à l'Est et au sortir du communisme des revendications mêlées, à la fois nationales, politiques, culturelles, économiques, sociales, plus ou moins correctement perçues à l'Ouest et inégalement comprises. L'évolution amorcée concerne des nations qui à un moment ou à un autre de leur histoire ont pu être indépendantes, cherchant à s'affranchir d'une pseudo-communauté pour accéder à une existence propre. L'expérience révèle que le fédéralisme dans le socialisme réel a construit des ruines : des peuples exclus de la scène internationale veulent désormais prendre eux-mêmes en main leur propre sort. C'est ainsi que 1990 apparaît comme l'« année de la remise en question de l'Etat soviétique dans son intégrité territoriale, son identité juridico-politique et ses institutions gouvernementales »⁴. En Yougoslavie, s'affirme une conception au moins asymétrique du fédéralisme ; d'une part dans les anciennes provinces austro-hongroises au nord et à l'ouest, qui rejettent les formes de l'Etat ancien et son régime, et d'autre part les régions de l'Est et du Sud (Serbie, Monténégro) se réclamant de l'orthodoxie, ultime bastion (comme en Roumanie et en Bulgarie) d'un conservatisme dont certains tenants récupèrent des thèses nationalistes et s'appuient sur l'armée et la police, qui apparaissent comme l'ultime rempart d'un fédéralisme obsolète et inauthentique, mais aussi comme les atouts-maîtres d'une solution de rechange fondée sur un nationalisme particulier et dominateur plus que rassembleur.

4. M. Mendras, Lettre de Moscou. A la difficile conquête de l'Etat, *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 169.

**I. LES ACQUIS DU FÉDÉRALISME
ADOSSÉ A LA DÉMOCRATIE**

Le fédéralisme est considéré comme réussi, lorsqu'il se mue en une dynamique unitaire. Encore faut-il que les conditions en soient réunies. Cela implique un effacement progressif des particularismes, qui cèdent la place à un besoin d'uniformité et de coopération vivement ressenti. Des deux principes qui régissent le fonctionnement de l'Etat fédéral, l'impératif de participation l'emporte. L'exemple des Etats-Unis et celui de la RFA permettent d'identifier les facteurs d'évolution positive du fédéralisme, qui apparaît donc dans ces deux cas, comme une forme transitoire en dépit du caractère officiel réputé toujours composite de ces pays.

1 / Les facteurs d'intégration et les indices du fédéralisme réussi

Le fédéralisme étant très diversifié, il est difficile d'en dégager le critère unique et d'identifier le dénominateur commun des systèmes fédéraux. Mais un constat s'impose ; le fédéralisme a réussi là où son organisation et son fonctionnement ont permis de préserver les droits de la personne dans leurs aspects individuels et collectifs. S'il a su fonctionner comme une démocratie de groupe, le fédéralisme en tant que forme juridique propre s'estompe, sous l'effet combiné de causes psychologiques, historiques, diplomatiques, économiques et sociales. Le fédéralisme sociologique qui lui succède contribue à son tour à l'émergence d'une idée de droit unitaire, qui enclenche elle-même la dynamique intégrationniste.

Telle est l'évolution suivie (ou espérée) dans la plupart des Etats fédéraux, mais de façon inégalement harmonieuse. La nature propre du fédéralisme se caractérise par la participation des Etats-membres à la formation des décisions centrales, et par la coexistence d'un pouvoir fédéral et de pouvoirs locaux. Progressivement le caractère unitaire prévaut, le gouvernement des gouvernements s'efface devant le souverain unique, qui est le peuple de l'union, dans son cadre territorial unique, avec un corps national unique, constitué d'individus dont la volonté unique est exprimée par les organes communs⁵. Le fédéralisme triomphant apparaît ainsi voué à la disparition⁶.

5. G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. II : *L'Etat*, p. 525 et s.

6. C. Grewe-Leymarie, *Bilan et perspectives du fédéralisme*, *Pouvoirs*, n° 22, 1982, p. 29.

Depuis des décennies, l'on assiste dans les fédérations modernes à un déclin du fédéralisme juridique et même du fédéralisme sociologique, pour déboucher sur des systèmes intégrés et centralisés.

Ainsi le fédéralisme allemand, après avoir forgé l'Etat sous Bismarck et Guillaume II dans le respect des particularismes historiques de ses composantes, a été imposé par les alliés. La fédéralisation et la division de l'Etat allemand ont été conçues comme les garants du caractère démocratique et pacifique de la nation et du pouvoir d'Etat allemands. Ces deux gages donnés à la paix ont inégalement été admis par les partis politiques de la RFA, qui ont sans réserve accepté la structure fédérale. Celle-ci est donc apparue comme « un complément de la démocratie libérale »⁷. Mais il faut observer qu'hormis la Bavière, les *Länder* ont été des divisions territoriales artificielles décidées par l'occupant et qu'un brassage ethnique exceptionnel est résulté de la guerre et de ses séquelles. L'absence d'appartenance des citoyens à des communautés infrafédérales a favorisé la dynamique fédérale. Le processus intégrationniste n'a pas été subi par les *Länder*, dont la coopération mutuelle (institutionnelle et spontanée) a été supplantée sans traumatisme par la coopération entre l'autorité fédérale et les *Länder*. Dans ces circonstances, l'uniformisation a été adoptée, quitte à augmenter les compétences législatives de l'Etat central, à intégrer toujours plus les administrations locales, et à développer l'interventionnisme du Bund en matière financière, bien au-delà des limites prévues par la loi constitutionnelle. Il est vrai que les impératifs économiques n'offraient qu'une alternative : ou bien transférer les compétences vers les *Länder* qui deviennent alors plus dépendants du pouvoir central, ou bien renforcer la représentation des entités fédérées (le *Bundesrat*), mais en valorisant encore les organes centraux de l'Etat.

La même évolution est observée aux Etats-Unis, où l'organe de régulation qu'est la Cour suprême ne protège plus depuis longtemps l'autonomie des Etats-membres. Une telle attitude apparaîtrait à coup sûr anachronique. C'est d'ailleurs une constatation générale, qu'en système fédéral, les organes de contrôle de la constitutionnalité ont une fonction centripète, plutôt compréhensive pour les débordements du pouvoir central. La question des clivages nationaux ne se pose pas jusqu'ici aux Etats-Unis en termes de fédéralisme juri-

7. M. Fromont, L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, *Mélanges offerts à G. Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 661.

dique, mais de fédéralisme sociologique. Ainsi veille-t-on, au sein de la Cour suprême, à préserver une certaine représentation équitable des populations (Noirs, catholiques, juifs, etc.). Ailleurs cette exigence peut être plus formalisée, lorsque le contexte fédéral l'exige (Suisse, Belgique, Canada, Inde, etc.), surtout si un certain équilibre politique doit être combiné avec un déséquilibre démographique (système de *proporz*, comme en Autriche ou dans divers pays du Tiers Monde).

2 / *Les ambiguïtés du fédéralisme intégrationniste*

Les succès du fédéralisme sont généralement mesurés (au moins en France) au degré de centralisation atteint. Or, il a été observé que « la société américaine est fort éloignée de celle voulue initialement » et que « le système conçu par et pour des individus est devenu la chose des organisations »⁸. Cette altération doit certes beaucoup à la jurisprudence constitutionnelle, dans la mesure où elle a surtout servi contre les législateurs locaux. Mais le but a été de compléter le catalogue des droits et d'enrichir les libertés initiales. C'est pour le plus grand profit des citoyens que l'équilibre Etat fédéral-individus a été substitué à l'équilibre initial entre les Etats fédérés et le gouvernement central. Ce passage d'un « fédéralisme de juxtaposition » à un « fédéralisme de superposition » a valorisé le Congrès et la Présidence. L'Union d'Etats a laissé la place à une bureaucratie centralisée. Mais surtout, le fédéralisme américain a débouché sur une forme d'Etat-nation peu différente des autres Etats centralisés, avec la puissance en plus, au service d'un impérialisme et d'un modèle social à la fois uniformisant et destructeur. Il apparaît discutable de considérer que, plus le fédéralisme tend vers l'Etat unitaire centralisé, et plus il doit être jugé positivement. Cela débouche, dans le cas américain, sur un nationalisme de plus, simplement plus dominateur. L'attitude de l'administration Bush, ainsi que diverses déclarations présidentielles et de collaborateurs à propos de la crise du Golfe, en sont une parfaite illustration (l'exaltation du soldat américain le « meilleur du monde », de l'armée et de la nation américaines, autoproclamées remparts de la loi internationale).

Avec la récente réunification, le fédéralisme allemand a réussi au-delà de toutes les espérances de ses promoteurs, mais sans que l'on en mesure encore toutes les implications. Est-on allé vers le centralisme dans le cas de la RDA ? Non, à en juger par l'attitude consentante

8. P. Juillard, *Le mythe de la stabilité constitutionnelle aux Etats-Unis*, *Pouvoirs*, n° 29, 1984, p. 5.

des *Länder*, qui gardent encore (pour combien de temps ?) la haute main sur la fonction publique et les compétences administratives. Mais certaines évolutions sont préoccupantes (enseignement, sécurité, direction de l'économie, etc.). Toute la mesure de l'impact de la réunification sur le fédéralisme allemand n'a pas encore été prise. La recherche d'une plus grande égalité dans son cadre élargi, qui a toujours conduit au renforcement de l'Etat même en système libéral, va accélérer encore l'évolution du fédéralisme allemand, du fait des réglementations, des mesures d'uniformisation et de standardisation qui vont provoquer un nouveau déplacement de poids politique. La coordination aux dimensions d'une Allemagne réunifiée, intégrant certaines séquelles du socialisme (dans les faits et les mentalités), agravera le renforcement déjà constaté de la bureaucratie, sans garantie de plus grande efficacité et de moindre coût de fonctionnement. La valorisation constatée de l'exécutif et l'altération du parlementarisme qui en découle, la dilution des responsabilités et la distanciation du pouvoir par rapport aux citoyens, mettent à rude épreuve les contrepoids de toute nature.

En définitive, l'ambiguïté fondamentale du fédéralisme vient de ce que, soit il ne s'oriente pas vers l'Etat unitaire et cela est jugé révélateur d'une carence, soit il s'engage dans ce sens et cela nourrit de légitimes inquiétudes. L'exemple allemand en est une bonne illustration.

II. UN PROBLÈME TRANSIDÉOLOGIQUE : LE FÉDÉRALISME A L'ÉPREUVE DES QUESTIONS LINGUISTIQUES

Dans certains Etats fédéraux, qui ne sont pas parmi les plus problématiques, le choix de la ville capitale peut s'avérer chose délicate ; selon qu'elle est ou non incluse dans un Etat-membre et/ou revendiquée par lui, qu'elle est plus ou moins composite, centrale ou excentrique. Aux Etats-Unis depuis 1871, en Australie après 1927, au Brésil en 1960, puis au Nigeria et au Malawi, il a été considéré, par exemple, que la capitale fédérale doit être alternativement ou simultanément, centrale, située à la jonction de plusieurs Etats fédérés, territoire autonome. Mais c'est la question linguistique qui apparaît comme vraiment déstabilisatrice, même dans un contexte démocratique.

1 / Les effets déstabilisateurs des conflits linguistiques

La langue est par préférence l'expression de l'identité nationale et la manifestation la plus tangible de l'unité. La propension des Etats fédéraux à s'orienter vers le modèle unitaire est inversement proportionnelle à l'hétérogénéité linguistique. La concordance langue-Etat-Nation est vérifiée dans les cas américaine et germanique : mais la pluralité linguistique est une situation fréquente, voire naturelle, de l'Etat fédéral⁹. C'est dans ce cas précis que la politique linguistique tend à basculer dans la linguistique politique, comme l'atteste le traitement des langues dans certains fédéralismes.

Il est symptomatique que la gestion linguistique affleure même aux Etats-Unis, où l'élément hispanique représente 7 % de la population totale, mais 22 % en Californie. Seuls cinq Etats ont consacré l'anglais comme langue officielle, mais un courant anti-hispanique commence à se structurer en Californie et en Floride.

Les questions linguistiques sont au centre des convulsions actuelles qui agitent les fédéralismes soviétique et yougoslave, dans un contexte identiquement propice aux manipulations, et où le droit à la langue a été l'un des plus maltraités. La place faite à la langue russe a été le ciment le plus ferme de l'ensemble soviétique. L'effritement de l'union était déjà inscrit dans « la bataille des langues », qui a montré toute la précarité de la notion de peuple soviétique¹⁰. Le conflit linguistique, ouvert en 1977 en Géorgie et en Arménie, puis gelé pendant un temps, s'est envenimé avec les nouvelles velléités du pouvoir central, et surtout dans le sillage de la *perestroïka*. Ce qui apparaît aussi insupportable en URSS qu'en Yougoslavie ou en Tchécoslovaquie, plus que l'oppression ou la terreur, voire la pauvreté, ce sont les violences faites — au nom de l'unité — à la spontanéité, à l'affectivité, à l'esprit, à la langue¹¹. Le cas de la langue dite serbo-croate pose les mêmes problèmes politiques et philosophiques. Même si la situation yougoslave est moins lisible et plus mal connue, la question linguistique est très tributaire de l'idéologie et politicisée.

9. Sur ce point, C. A. Colliard, *Etat et Nation. Variations modernes sur un thème classique*, *Etudes en l'honneur de L. Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 123.

10. H. Carrère d'Encausse, *La nouvelle communauté soviétique et la communauté socialiste internationale*, *Pouvoirs*, n° 6, 1978, p. 50. Voir également la revue *Hérodote*, n° 58-59 de 1990, notamment les pages 165 et s., 185 et s. et 210 et s.

11. Sur les modalités de la répression et la typologie des oppositions, voir H. Chambre, *Les dissidents en URSS*, *Pouvoirs*, n° 6, 1978, p. 65 et s.

Ces fédéralismes, encadrés par des régimes qui ont puisé aux mêmes sources, ont montré comment la politique linguistique peut être un moyen de déstructuration des individus et des groupes¹².

Le lien langue-pouvoir est au carrefour des régimes, à l'intersection de l'individuel et du collectif, à la frontière de l'interne et de l'international, c'est-à-dire que ce problème se situe là où est le fédéralisme. C'est pourquoi les problématiques linguistique et fédérale se superposent. Les revendications linguistiques se distribuent également entre tous les Etats fédéraux et de manière transidéologique. Mais le traitement de ces questions linguistiques est très diversifié et celles-ci sont inégalement maîtrisées.

2 / *La précarité des équilibres atteints*

Actuellement le système féodal indien est particulièrement fragilisé par l'extrême variété des peuples qu'il rassemble. Les fissures se multiplient et s'élargissent. L'agitation affecte notamment le Nord et l'Est du pays, où la diversité linguistique est très grande. Parmi les revendications autonomistes, il en est qui réclament un redécoupage selon des critères linguistiques¹³. Pour l'instant, l'addition de ces tensions ne met pas en danger l'ensemble.

Un autre exemple est celui de la Belgique, connue pour l'apreté de ses querelles linguistiques. La mise en place de structures fédérales est venue concrétiser la persistance des aspirations autonomistes, favorisée par l'absence de grands partis poussant à l'évolution unitaire. Les conflits communautaires ne se ramènent pas aux tensions linguistiques ; mais celles-ci ont gagné un grand nombre de secteurs. L'aptitude au compromis désamorce et parvient à encadrer les conflits. Si le nouvel Etat belge tempère les querelles linguistiques, on a néanmoins pu dire que cet Etat est un « perpétuel chantier »¹⁴.

12. L'étude des questions linguistiques est indissociable de toute analyse portant sur l'interaction et la confrontation du nationalisme et du fédéralisme ; pour quelques éléments de réflexion, notre article sur Le droit à la langue et la politique linguistique des Etats, *Etudes à la mémoire de Tran Van Minh*, Pedone, 1988, p. 249 et s.

13. Sur le cas indien et pour un aperçu actualisé, se reporter à Ch. Cadoux, *L'Inde en 1987 ; chronique d'un été indien orageux*, *Revue du Droit public et de la Science politique*, n° 3/1988, p. 629 et s.

14. F. Delpérée, *Le nouvel Etat belge*, *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 117. Egalement dans le même numéro de la revue, A. Leton, *Les conflits communautaires comme facteurs de tension et facteurs d'apaisement*, *eod. loc.*, p. 73 et s. ; de même A. Miroir, *La Belgique et ses clivages ; contradictions structurelles et familles politiques*, p. 11 et s.

La crise du fédéralisme canadien doit certes beaucoup aux antagonismes divers entre Gouvernement central et pouvoirs locaux. C'est cependant la question québécoise qui mine le système fédéral. Le choix des constituants de 1867 a permis l'émergence ultérieure de la question linguistique, dont l'encadrement s'avère difficile. Le débat s'est radicalisé, la solution fédérale doit assumer un lourd passif et le pays n'a pas su se doter des mécanismes régulateurs satisfaisants¹⁵. Si en 1981 les Québécois eux-mêmes ont rejeté à 60 % les propositions des indépendantistes, ceux-ci se sont renforcés en 1988 ; et à la fin de 1990 divers sondages révèlent un pessimisme certain pour l'avenir de la fédération.

Le fédéralisme suisse semble le seul à avoir su « aller vers l'intégration économique et sociale en préservant les hétérogénéités incontournables »¹⁶. Il est vrai que les groupes linguistiques sont équitablement représentés dans les institutions fédérales, que les partis politiques ont une infrastructure multilingue, qu'il n'y a pas de régions linguistiques et que les flux migratoires internes ne suscitent pas de conflits majeurs, puisque les migrants adoptent la langue du pays d'accueil. Mais la sensibilisation aux questions linguistiques est vive : c'est le mérite du fédéralisme suisse de savoir les gérer, en les diluant dans toute une série de procédures et mécanismes qui désamorcent les tensions. Le trilinguisme est admis dans les rouages de l'Etat, et ce pays quadrilingue a évolué vers l'intégration, malgré quelques péripeties et de nombreux ajustements qui n'ont pas obéré la paix linguistique induite par le fédéralisme. Mais cette réussite unique et quasi miraculeuse, si elle a certes été gagnée par les Suisses sur leur histoire et méritée par eux, n'est pas vraiment un article d'exportation. Cet exemple enseigne que l'unité vient par surcroît, dès lors qu'il n'y a pas volonté de gommage du pluralisme. C'est précisément le contraire qui se produit dans les contextes totalitaires.

15. Sur ce thème, cf. J.-M. de Kermadec, *La persistance de la crise du fédéralisme canadien*, *Revue du droit public et de la science politique*, n° 6/1982, p. 1602 et s. ; Ch. Philip, *Le Québec et le rapatriement de la constitution canadienne*, *eod. loc.*, p. 1569 et s., et du même auteur, *La situation politique et constitutionnelle au Canada et au Québec après les élections fédérales du 14 septembre 1984 et les élections provinciales du 2 décembre 1985*, *Revue du droit public et de la science politique*, n° 1/1987, p. 125 et s.

16. E. Weibel, *Les institutions et la diversité culturelle*, *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 17 ; également J.-F. Aubert, *Introduction historique ; la formation du régime politique suisse*, *eod. loc.*, p. 5 et s.

**III. L'ÉCHEC DU FÉDÉRALISME DANS LE CADRE TOTALITAIRE :
LES EFFETS DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE
DANS LES PAYS DU SOCIALISME RÉEL**

Les Etats fédéraux socialistes (ou ci-devant socialistes pour certains d'entre eux) d'Europe centrale et orientale, sont précisément ceux qui sont agités par des phénomènes que la tendance dominante veut analyser systématiquement et uniformément comme une montée des nationalismes, ainsi stigmatisés sans nuance et sans analyse objective. Or, dans les faits, ces Etats pseudo-fédéraux, soit ont voulu promouvoir un patriotisme virulent superposé, parfois agressif et intolérant, soit ont laissé prospérer un nationalisme infrafédéral hégémonique, censé faire office de « ciment » (plutôt bétonné et constraint), mais qui s'est avéré très friable sous l'effet du simple goutte à goutte démocratique. Au-delà du seul plan linguistique évoqué plus haut, du déclin idéologique ainsi que de ses suites sur le fonctionnement des institutions, c'est l'Etat et le fédéralisme eux-mêmes qui volent en éclats. Ce sont les expériences soviétique et yougoslave (exposées aux mêmes dérives), et à un degré moindre celle de la Tchécoslovaquie, qui sont à inscrire au passif d'un bilan du fédéralisme ; tant au regard du contexte européen, qu'eu égard à leur dénaturation interne. En effet, après avoir été construits sur certains postulats idéologiques qui ont surtout développé des effets pervers, ces deux Etats fédéraux ont en réalité fait fond sur un prétendu droit de la nation centrale à disposer des autres.

1 / *Les fédéralismes soviétique et yougoslave sont-ils eurocompatibles ?*

Dans de nombreux pays et non sans difficultés, le fédéralisme a pu devenir synonyme de liberté et de développement voire de tolérance, dans l'unité. Il en est où l'unité décrétée d'en haut, a transformé le fédéralisme en un système de répression, d'arbitraire, d'intolérance et de clochardisation. Dans le fédéralisme à l'Est, ce sont les individus et leurs groupes qui sont censés être pour l'Etat et non l'inverse ; qui plus est, il s'agit d'un Etat confisqué politiquement et culturellement. Néanmoins, vus d'ouest et nonobstant les vœux des populations concernées, la préservation de ce type d'Etat, voire le *statu quo* culturel, sont considérés comme prioritaires par rapport à la restauration de libertés jugées dérangeantes.

Quand bien même n'y aurait-il pas de fédéralisme-étalon, il

demeure que les fédéralismes soviétique et yougoslave n'ont été ni bien conçus ni normalement concrétisés. Dans l'un et l'autre cas, le but a été de préserver envers et contre tout, au-dedans et au-dehors, l'intégrité territoriale du pays. Ce souci, très légitime, ne s'est pas combiné avec la volonté de conduire (même à terme) l'ensemble vers la démocratie. Le fédéralisme a même fonctionné comme un moyen de verrouiller la démocratie, lorsqu'elle émergeait au niveau infrafédéral. A supposer que tel ait été leur but, l'Etat soviétique et l'Etat yougoslave n'ont pas réussi à soustraire les nations à l'arbitraire (réel) de l'ordre ancien. Dans l'un et l'autre cas, il est dérisoire de s'interroger sur la forme de l'Etat, dans la mesure où celui-ci était voué à n'être que l'outil administratif et la façade diplomatique d'un parti qui absorbait tout le politique. Le fédéralisme est une pièce rapportée dans l'idéologie révolutionnaire bolchevique, en URSS et en Yougoslavie. Il a été mis en place comme un pis-aller ou un compromis, encadré par le communisme, et agrémenté d'un redécoupage des frontières intérieures, d'un remodelage des territoires et des populations. Ces manipulations révèlent aujourd'hui leur caractère néfaste, dans un processus qui non seulement est inachevé, mais qui ne pouvait pas être normalement conduit à son terme dans le respect des droits et libertés, sur la violation desquels un silence tacitement approbateur prévalait.

Si, en Europe et à l'Ouest, l'Etat a plutôt préexisté et précédé la nation¹⁷, à l'Est l'Etat a contredit plus qu'il n'a confirmé les solidarités nationales. Car en Europe centrale et orientale très généralement, ce sont des nations parfaitement constituées et forgées par l'histoire dans leurs luttes pour la survie (et non pas des tribus n'en déplaise aux chancelleries et aux médias) qui ont précédé l'Etat. C'est dans un contexte totalitaire que, dans les Etats fédéraux, a été substitué à une « nation » plurielle un parti unique érigé en principe de légitimation du pouvoir d'Etat. Lorsque ce parti s'écroule, la nation réapparaît dans sa pluralité, mais avec les complications et les antagonismes suscités par des décennies de dictature, en face d'un Etat qui a toujours été dans un rapport de sujexion et n'a pas pu devenir le référent unique des soviétiques et des yougoslaves. Or, le parti, en application du centralisme démocratique, a fonctionné de manière déséquilibrée, y compris sur le plan national, s'appuyant *de facto* sur la nation centrale. Les méfaits de cette situation sont particulièrement évidents dans le domaine le plus sensible, celui de

17. J. Chevallier, L'Etat-Nation, *Revue du Droit public et de la Science politique*, n° 5/1980, p. 1284.

l'identité individuelle et collective des citoyens, à travers les atteintes forcément sélectives aux droits et libertés linguistiques et culturels en général (y compris religieux). L'internationalisme socialiste, bien loin de constituer un atout pour le fédéralisme, l'a disqualifié dans ses aspects internes et externes, ajoutant à son inauthenticité la ruine des économies. La planification centralisée et le rejet du marché, s'expliquaient notamment par le refus d'accepter des pouvoirs économiques autonomes et des développements locaux asymétriques, susceptibles de renforcer l'échelon infrafédéral. La responsabilisation des entreprises (y compris dans l'autogestion) procédait de la même attitude, qui conduisait à choisir des niveaux de décision non opératoires. Tels ont été les effets combinés des dogmes et de la crainte de voir se réactiver les niveaux infrafédéraux, diversement homogènes, mais restés nationalement vivaces. A certains égards, il est vrai que la crise économique en URSS (et en Yougoslavie quoi qu'il y paraisse), est davantage une crise du centralisme qu'une crise de la planification collectiviste¹⁸. La répugnance a été permanente, à opérer une redistribution des moyens et des responsabilités, qui aurait pu consolider matériellement l'autonomie locale, donc les clivages nationaux, dans un ensemble non seulement insuffisamment intégré, mais encore de plus en plus artificiel. Les espoirs en URSS et en Yougoslavie, ont été — plutôt *de facto* — placés dans une relance fondée sur l'incitation à la fois politico-idéologique et nationale (le national-socialisme bolchevique de certains milieux russes et serbes).

Les partis communistes ont eu le soviétisme et le yougoslavisme qu'ils ont forgés et mérités, après avoir proclamé que le déclin des antagonismes de classes irait de pair avec la résorption des différences nationales, alors qu'ils ont toujours manipulé ces deux types de clivages. A cet égard, l'autogestion elle-même ne fait plus illusion. Elle a permis au PCY de se monter un fonds de commerce idéologique qui, avec le recul, apparaît plutôt comme un 'bric-à-brac balkanique du même acabit que le fédéralisme qui était censé en procéder. Il est vrai comme l'a rappelé R. Charvin que, déjà avant guerre, la Yougoslavie était communément qualifiée de « bidonville de l'Europe »¹⁹.

En définitive, parler d'atteintes à l'union nationale à propos de

18. Sur ce point et bien d'autres, qui sont au cœur de l'alternative nationalisme-fédéralisme telle qu'elle se présente à l'Est, se reporter à l'article éclairant de S. Kartveli, *Le nationalisme contre les nationalités*, *Pouvoirs*, n° 45, 1988, p. 70.

19. R. Charvin, *Notes méthodologiques pour une approche de l'Etat socialiste*, *Mélanges Gonidec*, p. 122.

l'URSS et de la Yougoslavie est un non-sens, dans la mesure où il n'y a ni union ni nation, sauf à trahir les réalités. Le but du fédéralisme est d'obtenir l'adhésion des particularismes à l'ensemble, et non pas seulement le soutien d'un élément national, fût-il à la fois central et/ou dispersé sur l'ensemble du territoire. S'il n'y a pas eu adhésion au communisme, il n'y en a pas non plus au soviétisme et au yougoslavisme, qui en sont les sous-produits. La récusation de l'étoile rouge à l'Est, s'accompagne *ipso facto* de celle du drapeau. Il ne faut pas se tromper sur la portée du geste : en raison de la confusion de l'Etat et du régime, ce sont les deux qui sont rejetés. C'est pourquoi aujourd'hui, il y a une vaste révision des dogmes y compris à propos du fédéralisme, aussi bien chez les nations périphériques qu'au sein de la nation centrale en URSS et en Yougoslavie. Dans chacun de ces deux pays, il y a une alternative : ici entre la voie européenne et la voie asiatique, là entre la balkanique et l'euro-péenne²⁰. Toute autre solution, et notamment la réactivation du sentiment national et l'exaltation de la notion de peuples yougoslave et soviétique, ne sont pas des réponses adéquates aux crises qui secouent ces pays.

L'Etat présuppose du droit ; les régimes à l'Est ont été bâtis sur une rétrogradation du droit, dont on perçoit seulement aujourd'hui des méfaits, qu'un comparatisme convenu et aseptisé n'avait pas permis de mesurer réellement. Il est clair que les Etats socialistes fédératifs, soviétique, yougoslave et tchécoslovaque, n'étaient pas des pouvoirs de droit. La puissance étatique, du fait du double héritage historique et sociologique de ces Etats slaves conglomérés, est problématique. D'abord l'Etat socialiste n'est pas réellement indépendant dans le contexte internationaliste prolétarien. Ensuite il n'a pas sa source dans la volonté populaire, mais dans son avant-garde « la plus consciente et la mieux organisée », aujourd'hui en déconfiture. Enfin, la puissance de l'Etat ne peut pas être supposée absolue ; elle a été effectivement totalitaire, et c'est ce qui l'a totalement discréditée. Si le fédéralisme est tributaire de la nature du pouvoir mis en œuvre et de la façon dont il l'a été : alors l'Etat fédéral n'existe pas à l'Est, car il n'y a eu ni Etat, ni fédéralisme véritables. Le socialisme et le yougoslavisme issus de la guerre, n'ont

20. Sur cet aspect et s'agissant de l'URSS, cf. l'étude de S. Kartveli précitée. Voir également pour un panorama actualisé, Y. Lacoste, sur l'évolution de la situation soviétique et yougoslave, son étude parue dans le numéro précité de la revue *Hérodote*, p. 13 et s., les analyses de C. Urjewicz, R. Breton et surtout la très remarquable synthèse de M. Roux sur « La question nationale en Yougoslavie », p. 311 à 328.

pas résisté en temps de paix à la dénaturation et aux altérations que lui ont fait subir l'impérialisme et l'hégémonisme des nations centrales, dans le contexte communiste et pseudofédéral.

2 / *La dérive fédérale-impérialiste et fédérale-hégémoniste du soviétisme et du yougoslavisme*

Non seulement les Gouvernements de ces pays n'ont pas su défendre l'intérêt général contre les intérêts particuliers, mais encore ils n'ont pas su le définir, tout en s'alignant plus ou moins habilement sur les intérêts de la nation centrale, au moins par intermittence.

Dans une formule lapidaire, J. Chevallier rappelle que « l'Etat suppose la Nation, la Nation appelle l'Etat »²¹. Or, quoi que disent les discours officiels et en dépit des convenances diplomatiques, « soviétique » continue d'être identifié à « russe », et s'il y a un Etat yougoslave, il n'y a toujours pas de nation yougoslave majoritaire, mais des nations sud-slaves (ou non) rassemblées, qui sont toutes (plus ou moins) minoritaires. La nation yougoslave comme « bastion » de l'Etat yougoslave ne préexistait pas, et l'Etat yougoslave n'a pas su lui donner corps et force.

En principe, l'individu se pense plus comme membre de la collectivité fédérale plus vaste : c'est vrai en Suisse, en RFA et aux Etats-Unis. Cela vaut encore, avec des nuances, au Canada et en Belgique. Ce n'est pas le cas en URSS et en Yougoslavie, ni pour les Russes, ni pour les non-Russes, ni pour les Serbes, ni pour les non-Serbes ; c'est-à-dire pour la majorité des populations, hormis les militaires, les policiers et les fonctionnaires, à supposer qu'ils soient exempts d'arrière-pensée nationaliste, ce qui est de moins en moins sûr.

C'est entretenir la confusion et le flou délibéré, que de parler systématiquement au pluriel *des* questions nationales. Il y a en fait à tout coup *un* clivage entre la nation centrale et son particularisme, et chaque nation périphérique. Il y a même aujourd'hui des contenus entre l'autorité fédérale et la nation centrale, tant en URSS qu'en Yougoslavie ; mais c'est la première qui est condamnée à donner des gages à la seconde, et c'est le *fédéralisme qui est l'otage d'un nationalisme particulier*. Il est abusif d'amalgamer tous les nationalismes, et de parler de la lutte de tous contre tous. Ces simplifications ne visent qu'à préserver un *statu quo* devenu explosif et invivable à tous égards. Même si cela est moins vrai en URSS, il est

21. J. Chevallier, *op. cit.*, p. 1272.

aujourd’hui patent qu’en Yougoslavie il n’y a pas de contentieux majeur phérophérie-phérophérie. La politique suivie par Belgrade a exaspéré l’affrontement serbo-albanais, réactivé le conflit serbo-croate et serbo-musulman, conduit à une dissension serbo-slovène, alors que le contentieux serbo-macédonien et serbo-monténégrin est latent dans ses dimensions religieuses et culturelles. Actuellement ce sont les Républiques du Nord situées aux portes de la communauté européenne qui se voient reprocher par Belgrade leur tiédeur pan-slaviste, leur « latinité » ou leur « germanité » excessives, à l’époque du brassage des cultures et de l’intégration transétatique sous tous ses aspects. Le yougoslavisme, s’il est conçu pour préserver l’authenticité slave, est ringard à l’heure des marchés communs, et un pouvoir fédéral mis au service de tels concepts est inadéquat. En URSS, le style « impérial » a surtout utilisé le vecteur linguistique ; cela est aussi vrai, mais à une autre échelle, en Yougoslavie. Les répressions militaires et policières ouvertes et massives ont toujours visé les seules nations périphériques, et il serait intéressant d’établir, en chiffres absolus et en pourcentages, l’appartenance nationale des prisonniers politiques et des victimes du terrorisme d’Etat, frappés sur le territoire de ces Etats... ou à l’étranger. C’est un chapitre sur lequel les gouvernements de l’Est sont très discrets, comme d’ailleurs ceux des Etats occidentaux concernés, qui ne se sont pas toujours assez intéressés à ces aspects du terrorisme international, pour des raisons de haute politique. Sur ce point la France et ses médias ont été très peu diserts. Il serait instructif d’établir aussi l’appartenance nationale des chefs militaires²², des responsables de la police, des membres des troupes spéciales du ministère de l’intérieur, dans le « fédéralisme » soviétique et yougoslave. Cela serait un bon indicateur de la popularité et de l’adhésion comparées à ces systèmes fédéraux, ainsi que de leur dévoiement, pour rechercher ensuite les explications à cet état de fait, en levant les tabous anciens. Eluder les problèmes ne contribue pas à les régler : il serait plus expédition

22. H. Carrère d’Encausse note, dans son étude précitée, qu’en dehors de la révolution et de la période de guerre, en URSS le parti a toujours refusé que les différences nationales se traduisent dans le domaine militaire, *op. cit.*, p. 48. Il en va de même en Yougoslavie ; d’où dans ces deux pays, non pas vraiment une armée « unique », mais plutôt un commandement « homogène » au profit et donc sous contrôle de la nation centrale. Il suffit de voir de quelle nationalité sont les recrues victimes de brimades ou de « suicides », et de déterminer l’allégeance nationale du corps des officiers, tant en URSS qu’en Yougoslavie ; alors que l’armée est censée être dépositaire et garante de l’héritage socialiste soviétique et yougoslave. Si les expressions « eux » et « nous » ont servi à distinguer les apparatchiks des autres au sein de la société civile, dans l’armée et depuis longtemps, ces termes désignent ceux qui appartiennent à la nation-guide et les autres.

de les identifier pour les traiter. S'il est établi qu'il y a deux poids et deux mesures dans l'appréciation des phénomènes nationaux ou des nationalismes : c'est cela qui doit être stigmatisé, qui compromet le fédéralisme dans ces pays, et qui nourrit toutes les revendications de ce type.

Il y a longtemps qu'A. Besançon observait à propos de l'URSS, que « le virage vers un national bolchevisme et l'Empire pan-russe sera amorcé, quand en plus de l'abandon de l'idéologie officielle, le régime prendra encore plus appui sur l'armée et le KGB »²³. Douze ans après, c'est le film qui se joue à Moscou et que certains veulent transposer ou tester à Belgrade²⁴. Ici et là, l'écroulement de l'idéologie met à nu ce que recélait le système : un *national bolchevisme* russe ou serbe, qui est d'ailleurs *plutôt imposé aux nations* concernées et vers lequel elles sont poussées à *leur corps défendant*, piégées par un fédéralisme et un socialisme inauthentiques, mais qui s'appuient sur une nation-guide au centre et à la périphérie, dans des contextes similaires, mais où ce scénario unique n'a pas les mêmes perspectives et relève de la politique du pire.

Le pseudo-fédéralisme dans les deux cas n'en sera que plus perverti, et l'unité encore plus illusoire et inaccessible. Le postulat qui voudrait qu'une nation peut s'autoproclamer guide, en alléguant ses plus grands mérites ou ses plus grandes souffrances, ne constitue pas un substitut valable au socialisme avorté, et contribue à dénaturer encore l'idée fédérale.

Face à ces réalités, non seulement certaines analyses médiatiques sont dérisoires, mais encore — et c'est plus préoccupant — le temps de réaction des diplomatie européennes (et plus en France qu'en Allemagne) est inadapté aux mutations à l'Est. Ainsi peut-on constater que certains opposants aux régimes de l'Est, plus de vingt ans après, sont toujours sous le coup de mesures d'expulsion prises à leur encontre et en leur temps par l'autorité française, à la demande de gouvernements communistes, au nom des bonnes relations diplomatiques. Ces arrêtés d'expulsion ne sont pas tous rapportés aujourd'hui, malgré la démocratisation à l'Est. Ces ex-opposants rentrent désormais volontairement et impunément dans leur pays d'origine, mais ils restent toujours indésirables en France pour certains d'entre eux, qui ne peuvent pas encore se rendre sur le

23. A. Besançon, L'avenir de l'URSS, *Pouvoirs*, no 6, 1978, p. 113.

24. Cf. notre étude sur l'Union soviétique et les tensions balkano-adriatiques en Yougoslavie, *Cahiers de l'Observatoire stratégique méditerranéen*, no 4, notamment le passage sur les similitudes entre l'URSS et la Yougoslavie, quant au traitement des questions nationales, p. 72 et s.

territoire français, même provisoirement et pour un bref séjour à caractère familial, touristique ou scientifique. Cela en dit long sur les scléroses affectant certaines chancelleries, sur le misonéisme et l'irréalisme ambients, y compris dans la patrie des droits de l'homme, vouée à la raison d'Etat, même dépassée par les événements. Il ne s'agit plus d'absence regrettable d'anticipation, ni d'angélisme, mais d'une paresse intellectuelle coupable, et d'une conception paroxystique de la raison d'Etat. Or, celle-ci peut être liberticide, y compris quand elle est placée au service d'une conception dogmatique du fédéralisme.

Vouloir, notamment de l'extérieur, plaquer des schémas unitaires sur des systèmes pseudo-fédéraux, et projeter sur certains pays des phantasmes d'Etat ; c'est refaire l'erreur déjà commise par la France particulièrement vis-à-vis de la Suisse en 1798, lorsque notre pays imposait à son pourtour le modèle unitaire.

Il faut admettre qu'à l'Est, c'est 1789 avec deux siècles de retard. La connaissance rétrospective de l'évolution contrastée des fédéralismes, à travers le monde et en Europe, devrait permettre d'éviter certaines erreurs de jugement. Sur le thème du fédéralisme notamment, la spéculation abstraite et doctrinale a révélé son inanité ; éluder les réalités sous prétexte qu'elles sont incommodes, les minimiser ou les sataniser, n'est pas la meilleure façon de les encadrer pour les guider. Aucune politique volontariste ne peut se permettre d'ignorer les faits, même s'ils sont inconfortables pour les apôtres et les ingénieurs de l'Etat.

Si le fédéralisme a évolué comme il l'a fait aux Etats-Unis ou en RFA, c'est qu'il n'avait pas (ou peu) à assumer des diversités nationales, ethniques, linguistiques, culturelles ou religieuses, très conflictuelles. C'est moins vrai pour le Canada et la Belgique, ainsi que la Suisse, où les résultats ont été plus inégaux. Les problèmes sont d'une nature différente en URSS et en Yougoslavie, pour ne prendre que ces cas extrêmes.

La démarche constructive ne peut pas se ramener à des attitudes-réflexes. Elle doit consister en une réflexion sur ce qui est ou n'est pas du nationalisme, en ne transposant pas inconsidérément ce terme (piégé) à des pays et à des populations qui n'ont pas, à certains égards, à assumer le passif de ceux qui les jugent aussi sommairement. La réflexion doit s'étendre à ce qui est de nature à renforcer le fédéralisme, et à ce qui le mine. Le fédéralisme peut se présenter comme une conjonction de l'Etat et de la démocratie, et associer

la liberté et l'unité. Cela peut aussi être l'Etat sans la démocratie (entre lesquels il faut alors choisir), et l'unité apparente sans la liberté. C'est pour traiter ces situations-là, qu'il faut avoir les idées claires et disposer d'une terminologie irréprochable. Il faut alors rappeler avec C. Lévi-Strauss, que « les problèmes posés par la diversité des groupes humains requièrent de la part des chercheurs une prudence qui leur a trop souvent manqué »²⁵. On ne peut omettre d'observer, enfin, que « dans les sociétés occidentales le mythe de l'intégration est en voie de relayer celui de la Nation »²⁶. Si l'homogénéisation et l'uniformisation sont vues plutôt d'un bon œil aujourd'hui dans les grandes démocraties occidentales et s'agissant des petites nations, slaves en particulier, cela ne saurait justifier l'occultation des pratiques liberticides, même au nom d'un fédéralisme qui pourrait n'être qu'une caricature. Car le fédéralisme postule la démocratie, sauf à être dénaturé.

25. Cité par R. Charvin, *op. cit.*, p. 113.

26. J. Chevallier, *op. cit.*, p. 1299.

RÉSUMÉ. — *Face aux réveils nationalistes, aux aspirations nationales et aux affirmations identitaires, souvent confondus et parfois à tort, les mécanismes fédéraux sont efficaces quand ils sont adossés à la démocratie. Le fédéralisme est mis à rude épreuve à l'occasion des tensions linguistiques. Mais là où le fédéralisme est fondé sur la dictature totalitaire, il n'est plus du tout opératoire mais dénaturé, débouchant soit sur un nationalisme superposé, soit sur un hégémonisme infrafédéral, singulièrement dans l'Etat multinational.*