

LA COMPLEXITÉ FÉDÉRALE

par Francis DELPÉRÉE
*Correspondant de l'Institut,
professeur à l'Université catholique de Louvain*

Il m'est arrivé, c'était à Barcelone, de comparer l'État unitaire à une église romane. Sobre, robuste, élégante. Appelant, dans un même mouvement, à la sérénité et à l'élévation de l'esprit. L'État fédéral, lui, ressemble plus à la *Sagrada Familia* de la capitale catalane. Originale, luxuriante, inachevée. Suscitant la curiosité et éveillant l'imagination.

Les analogies paraîtront sans doute rudimentaires. Le style roman emprunte plusieurs formes. La Bourgogne n'est pas le Languedoc, encore moins la Lombardie. Le ^xe siècle n'est pas le ^{xii}e. Quant à Gaudi, il n'a pas fait d'émules. L'ouvrage reste unique — à proprement parler inimitable. Comment tenir un discours constitutionnel au départ d'images artistiques aussi imprécises ?

Une impression subsiste, tenace. À côté, ou en face, d'un État unitaire qui se caractérise, du premier coup d'œil, par la simplicité de ses structures, l'État fédéral se singularise par la complexité de son architecture et, souvent même, par la diversité de ses modes de fonctionnement. Qu'il soit permis à celui qui, depuis trente ans, enseigne le droit constitutionnel dans un même État — d'abord unitaire, puis fédéral — de porter témoignage. Cette perception correspond à une réalité fondamentale.

L'État fédéral prend le parti — ou le pari — de la complexité. Le plus souvent, ce n'est pas de gaieté de cœur. Contraint et forcé, il renonce à la simplicité, tant il est vrai que l'uniformité n'est plus tolérable mais que des solutions dépareillées ne sont pas plus acceptables. Il entre dans la voie de constructions institutionnelles sophistiquées.

Complexité mais aussi perplexité. Les intentions sont louables mais pourront-elles se concrétiser ? Réellement et durablement. Conjuguer l'unité et la diversité revient à marier l'eau et le feu. L'un risque de prévaloir sur l'autre. Si l'eau l'emporte, l'État fédéral n'est qu'un État unitaire déguisé. Si l'incendie ne peut être conjuré, l'État fédéral est promis à une disparition certaine. À quoi bon chercher à saisir l'éphémère ?

La perplexité peut encore s'accroître. L'État fédéral peut cultiver, comme à plaisir, la complexité qui lui est naturelle. Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué, demandaient les Shadoks. Pourquoi faire raisonnablement compliqué quand on peut faire compliqué et demi, et même compliqué au carré ? Il y a des degrés dans la sophistication fédérale.

La complexité est inscrite dans les gènes de l'État fédéral (I). Elle est cultivée dans l'aménagement de certains États fédéraux (II). Elle comporte des risques. Elle peut représenter une forme d'achèvement dans l'organisation structurelle de l'État ou indiquer un dérèglement difficilement maîtrisable de l'ordonnancement des institutions publiques (III).

Complexité, perplexité, mais aussi inquiétude.

I. – LE PRINCIPE DE COMPLEXITÉ

Dès l'instant où la loi et les actes juridiques qui lui sont assujettis ne sont plus l'expression d'une volonté générale unifiée, la complexité prend place dans le système juridique. Très vite, elle y règne en maître absolu.

La loi n'est plus la même pour tous. Différentes lois sont applicables en même temps en un même lieu. Aucune d'elles ne prévaut sur une autre. Le système ne peut fonctionner qu'au prix d'une distribution précise des compétences matérielles, ce qui permet de distinguer les domaines d'intervention de la loi fédérale et ceux des lois fédérées, et d'une répartition tout aussi précise des compétences territoriales, ce qui permet de distinguer les champs d'application des différentes lois fédérées.

Deux « niveaux de pouvoir » sont institués, dit-on communément. Une « séparation horizontale des pouvoirs » s'ajoute à une séparation verticale et contribue à organiser un quadrillage serré des autorités et des fonctions au sein de l'État.

Pour scientifiques ou pédagogiques qu'elles puissent paraître, ces présentations manquent de pertinence. Obnubilées par l'idée de gradation, sinon de hiérarchie, entre les interventions des uns et des autres, elles semblent perdre de vue l'une des règles essentielles et, en même temps, l'une des justifications de l'organisation de la société politique fédérale.

L'égalité préside aux relations entre les composantes de l'État. Elle règle les rapports entre les ordres juridiques qui s'y sont constitués. La loi fédérale

l'emporte, cela va de soi, sur la loi fédérée lorsqu'elle se manifeste dans l'un des domaines qui lui reviennent en propre. Mais de manière symétrique, la loi fédérée prévaut sur la loi fédérale dans les domaines qui sont de ses responsabilités exclusives.

Nulle règle ne se trouve au-dessus ou en dessous d'une autre. Dit en d'autres termes : l'exercice de la souveraineté est partagé. Selon les domaines et les aires de compétence, il revient au législateur fédéral ou à l'un des législateurs fédérés de faire œuvre utile.

Les figures du fédéralisme peuvent varier (*Les Cahiers français*, La Documentation française, 2001, p. 92). Toutes s'inscrivent, cependant, dans une logique distributive. Évidemment, l'exercice partagé, ce qui signifie l'exercice partiel, distinct, voire parallèle, de la souveraineté par l'État fédéral et les collectivités fédérées ne va pas sans garde-fous.

La première garantie est juridique. Elle s'inscrit dans la Constitution fédérale. Celle-ci n'est plus la règle que la Nation impose d'autorité aux pouvoirs publics et aux particuliers. Elle devient plutôt la norme de référence que les composantes de la Fédération conviennent de respecter. Elle est l'instrument qui délimite leurs attributions et leurs moyens respectifs. Elle est l'œuvre d'un pouvoir constituant composite moins préoccupé de fixer, en quelques moments décisifs, les principes permanents de la vie politique et sociale que d'adapter sans cesse les stipulations du contrat de vie commune.

Une Cour constitutionnelle veille, dans la même perspective, au respect du pacte fédératif. Elle a moins pour tâche de défendre les droits de l'homme que de protéger les prérogatives des collectivités politiques. Ou, plus exactement, il lui revient de chercher à concilier les droits qui reviennent, comme il se doit, aux individus avec les compétences qui sont, en principe, attribuées aux collectivités fédérales et fédérées et même distribuées entre elles.

Seconde clause de sauvegarde. Elle est plus politique. Il n'est de fédération viable que si les citoyens et les pouvoirs publics témoignent à suffisance de ce qu'il est convenu d'appeler une volonté de vivre ensemble. Malgré leurs différences ou à cause d'elles. Malgré l'autonomie qui revient aux collectivités fédérées ou à cause d'elle. Ces préoccupations communes n'induisent pas des comportements uniformes, à peine d'ôter à la fédération sa signification première. Mais elles peuvent témoigner de l'attachement à un ensemble de valeurs, de préoccupations ou d'intérêts partagés.

Le partage peut être signe de division. Il peut aussi être synonyme de participation. Celle-ci s'exprimera de manière formalisée en quelques occasions, comme les élections, ou dans quelques institutions, comme le Sénat fédéral. Elle gagnera aussi à se manifester, de manière plus informelle, dans un ensemble de situations qui se présentent dans la vie quotidienne. Elle doit animer, au premier chef, l'action et le discours des autorités fédérales. Elle doit inspirer les comportements des citoyens de la Fédération.

II. — LES DEGRÉS DE COMPLEXITÉ

L'État fédéral est complexe par nature. Il peut l'être plus encore par la volonté des hommes. Confrontés aux difficultés d'organisation ou aux dysfonctionnements du système fédéral, les dirigeants d'un État peuvent chercher l'échappatoire institutionnelle. Ils se préoccupent d'inscrire dans des textes, le plus souvent rigides, les procédures qu'il conviendra de suivre à l'avenir pour éviter si possible, les mêmes inconvénients.

La complexité n'est pas accidentelle mais intentionnelle. Elle s'inscrit dans une logique qui est celle de l'apaisement des controverses ou de la résolution des conflits. Pourquoi ne pas recourir, ici comme ailleurs, à la procéduralisation ? Contrairement à une idée reçue, mieux vaut une bonne organisation institutionnelle qu'une discussion interminable sur les attributions des partenaires. Mais, tel est le paradoxe, ce sont parfois ces barrières et ces limitations, qui devraient suffire à éviter les conflits, qui contribuent à les provoquer ou à les entretenir.

Cinq éléments contribuent, sans conteste, à accroître la complexité du système fédéral.

1° Le *fédéralisme à deux* pose problème. La doctrine le condamne généralement, sans ambages. Il présenterait tous les défauts. Il organiserait la confrontation et, à terme, l'affrontement violent. Il préparerait sans le dire, ou sans le vouloir, la division. La révolution de velours, à la tchécoslovaque, ou le conflit armé, à la chypriote, laissent mal augurer en Europe de la pérennité du fédéralisme bipolaire.

Sera-t-il permis de faire entendre, dans ce concert de critiques, une voix discordante ? Au départ de l'expérience belge, l'on tend à considérer que le fédéralisme à deux est sans doute plus complexe à construire et à vivre que tout fédéralisme multipolaire — à cinquante, à vingt-six, à seize, à dix... — mais qu'il n'est pas pour autant voué à l'échec.

Ce qui est vrai, mais moins perçu, c'est qu'il appelle des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques. Comment gouverner à deux la société fédérale si des solutions inspirées par le principe de parité ne sont pas instaurées, si un ensemble d'institutions fédérales ne reflètent pas la dualité des préoccupations politiques qui s'expriment légitimement au sein de l'État, si des procédures de concertation permanente ne sont pas aménagées ?

L'exercice est difficile, il faut en convenir. Le président des États-Unis peut se désintéresser, un temps, des problèmes du Nebraska. Le Premier ministre belge, surtout s'il est flamand, doit être attentif, chaque jour, aux préoccupations et réactions de ses compatriotes francophones, même sur des dossiers régionaux.

Il reste à écrire la théorie du fédéralisme bipolaire. L'on gage qu'elle se situera aux antipodes du fédéralisme multipolaire. Elle ne se présentera pas non plus comme une apologie de la sécession ou de la division.

2° Le *fédéralisme au carré* représente un autre défi sur le continent européen. Le grand Kelsen le disait impraticable. Il est, cependant, en voie de réalisation. Il faut faire coexister une Allemagne, une Autriche et une Belgique fédérales dans une Union européenne qui emprunte certains de ses traits au modèle fédéral de gouvernement et qui pourrait les accentuer encore à l'avenir.

Le problème est essentiellement politique. Les collectivités fédérées ne sont-elles pas sur le point de renoncer au profit de l'Union à des compétences qu'elles ont souvent conquises de haute lutte dans l'ordre interne? Intervenant dans des domaines, tel l'environnement, qui relèvent d'une action communautaire uniformisante, n'ont-elles pas pris la proie pour l'ombre? L'intensité de leurs réactions risque d'être à la mesure de leur déception.

Le problème présente aussi un caractère plus technique. Comment concilier l'action intégratrice de l'Union européenne avec l'action diversifiée de l'État fédéral et des collectivités fédérées? Le droit de l'Union l'emporte sur celui des États membres, rappelle la Cour de Luxembourg. Le droit de la fédération ne l'emporte sur le droit des collectivités fédérées, précisent les cours constitutionnelles, que dans les domaines de compétences concurrentes.

Les deux logiques sont contradictoires. Sont-elles pour autant inconciliables? Le droit européen jouit d'une suprématie que lui confère sa qualité de droit conventionnel. *Pacta sunt servanda*. Mais cette suprématie n'est peut-être que relative. Elle doit se comprendre dans le respect des ordonnancements nationaux, notamment constitutionnels. Le droit fédéré doit s'exercer avec pleine maîtrise dans les domaines de ses compétences. Mais cette autonomie foncière ne peut aller jusqu'à remettre en question les objectifs communautaires, surtout s'ils sont partagés par l'État fédéral dans lequel s'insèrent les collectivités particulières.

La coexistence de deux fédéralismes ne peut se concevoir que si l'un et l'autre acceptent d'établir et de respecter des règles de convivence.

3° Le *fédéralisme asymétrique* est assurément à la mode.

Il porte les appellations les plus diverses : fédéralisme flexible, fédéralisme plastique, fédéralisme à la carte, fédéralisme à géométrie variable, fédéralisme sur mesure, *soft federalism*... Peu importent les mots. Quelles que soient les dénominations dont il est affublé, le fédéralisme asymétrique connaît un succès indéniable.

Comment expliquer cette vogue — et même cette vague qui déferle à travers tous les continents? L'Europe, l'Amérique du nord, l'Amérique

centrale et latine, l'Asie... sont touchées l'une après l'autre. Comment justifier le succès de ces architectures institutionnelles qui ressemblent plus aux mobiles de Calder qu'à la statuaire de Rodin ?

L'explication peut paraître simple. Pourquoi ne pas admettre la diversité dans la diversité ? *E diversitate, maxima diversitas...* ? Si l'on se préoccupe, par exemple, de tenir compte des intérêts d'une minorité au sein d'une société majoritaire, pourquoi ne pas chercher aussi à protéger une minorité au sein de la minorité ? Et ainsi de suite. Comme dans une spirale sans fin.

Le fédéralisme asymétrique s'inscrit directement dans cette préoccupation de proximité. Il s'agit de suivre et de serrer au plus près la complexité et la diversité des situations politiques. Il s'agit de leur réserver, à chaque fois, un sort particulier. Vivent, par conséquent, les sociétés distinctes, les régimes dérogatoires, les statuts spéciaux, appelés — comme il se doit — à coexister avec un régime général qui est le régime de droit commun et qui est organisé pour le plus grand nombre.

L'on sort alors des cadres uniformes de l'organisation institutionnelle pour faire droit à des méthodes plus diversifiées d'aménagement des institutions publiques. Il faut aussi le souligner. Mais cela va presque de soi. Un fédéralisme asymétrique n'est pas l'autre. Chacun cultive — comme par essence — son originalité. Au risque de rendre impossible tout discours scientifique un peu systématique sur ce phénomène institutionnel. La diversité au sein de la diversité prend décidément le pas sur les préoccupations d'uniformité.

Trois formes — assez différentes — de fédéralisme asymétrique peuvent être aisément identifiées. Il y a l'asymétrie *institutionnelle* — qu'illustre, par exemple, le statut spécifique qui est aménagé au profit de régions isolées, périphériques ou insulaires. Il y a l'asymétrie *fonctionnelle* — qui traduit la préoccupation de faire droit aux aspirations de l'une des collectivités composantes qui réclame le régime juridique d'une société distincte, comme on dit au Canada ou, plus exactement, au Québec. Il y a encore l'asymétrie tout à la fois *institutionnelle et fonctionnelle* — qui marque la volonté d'un État d'accepter sur son territoire des collectivités qui sont pourvues d'institutions qui ne prêtent pas à comparaison avec celles des autres collectivités fédérées et qui, pour le surplus, exercent des responsabilités qui, elles non plus, ne prêtent pas à comparaison. C'est le régime du fédéralisme sur mesure. Chaque collectivité fédérée reçoit, dans ce scénario, des institutions qui lui sont spécifiques. Ces institutions prennent en charge des responsabilités qui sont également spécifiques. L'ensemble ne présente plus beaucoup de traits communs.

De manière plus radicale, le fédéralisme asymétrique peut reconnaître à chaque collectivité fédérée la faculté de disposer d'institutions qui seront non seulement les siennes parce que les dirigeants auront été choisis par les citoyens intéressés mais aussi parce que la configuration même des autorités

publiques fédérées est de leur ressort. Dans cette perspective, la Constitution fédérale n'est plus la norme qui établit les pouvoirs, qui répartit les compétences et qui fixe les droits et devoirs des citoyens. Elle se limite à la définition des autorités fédérales et à l'énumération de leurs fonctions. Les droits qu'elle énonce au profit des citoyens se circonscrivent également dans l'ordre fédéral.

Si la Constitution s'abstient de formuler quelques principes, même élémentaires, pour l'organisation des collectivités fédérées, c'est un État mosaïque qui se constitue. Les principes communs d'organisation disparaissent. Des règles distinctes vont s'opposer du tout au tout. On ne peut manquer d'exprimer à ce sujet une inquiétude. Si les citoyens d'un État ne partagent plus les mêmes vues, par exemple, sur les contours de la citoyenneté, ou sur la définition des droits de l'homme, une vie commune a-t-elle un sens?

4° Le *fédéralisme diachronique* s'expose moins à critiques. Il se contente de différer dans le temps l'accès de certaines collectivités au statut, ou au statut complet, de personnes fédérées. Il permet le fédéralisme à plusieurs vitesses.

Sans doute ne facilite-t-il pas une présentation simple des institutions publiques. Autant de régimes effectifs d'autonomie que de collectivités en cause. Les présentations synthétiques rendent mal compte de ces situations différenciées. Dans la mesure, cependant, où les choix portent moins sur la définition des structures que sur le volume ou l'intensité des compétences exercées, une cohérence interne de l'organisation politique de l'État est préservée. Une philosophie constitutionnelle peut être dégagée.

Une route est tracée. Tous les convois peuvent l'emprunter. Ils ne roulent pas tous à la même vitesse mais aucun d'eux n'est en mesure de changer d'itinéraire.

5° Le *fédéralisme financier* introduit, à son tour, à d'infinies complexités.

Le juriste commet quelque erreur en ramenant le fédéralisme à un problème d'agencement des institutions politiques et administratives ou à une méthode de répartition des compétences normatives. Qui fait quoi? Sans doute. Mais aussi, qui paie quoi? Et avec quels moyens?

La question de la distribution et de l'utilisation des recettes en tout genre est centrale dans l'aménagement de l'État. De quels moyens financiers disposent respectivement l'État fédéral et chacune des collectivités fédérées? En ont-elles la libre perception? Et la libre disposition? Les concurrences fiscales et financières sont-elles permises? L'imposition est-elle le seul moyen de se procurer des recettes? Quelle est la part des dotations, des emprunts, des subventions?

Les réponses sont multiples. Les choix sont diversifiés. L'on touche ici à des ressorts plus psychologiques que politiques. Encore que la politique ne

puisse ignorer les réactions psychologiques des différents partenaires. Libre ou riche? Libre et riche?

« Mon verre est petit, mais je bois dans mon verre », dira l'un, attentif aux vertus de l'autonomie même si elle doit se concilier avec une déperdition de recettes. « Mieux valent des moyens importants, au risque de perdre une part d'autonomie, puisqu'ils sont les conditions d'une action effective », répondra l'autre.

L'autonomie normative n'est rien sans une marge d'autonomie financière. Le juriste doit s'habituer à pratiquer des décomptes aussi exacts que possible s'il veut être en mesure de situer les expériences fédéralistes sur l'échelle de l'autonomie réelle.

III. — LE SENS DE LA COMPLEXITÉ

La complexité fait partie de la culture fédérale. Elle désespère les esprits épris de simplicité et de clarté. La complexité peut aussi être cultivée dans certains États fédéraux qui trouveront dans ces formes sophistiquées d'organisation institutionnelle le reflet des multiples diversités qu'ils entendent assumer. Mais, à ce faire, ne cèdent-ils pas parfois au péché de complication et ne risquent-ils pas, en se perdant dans un écheveau de structures et de procédures mal articulées ou mal maîtrisées, de rater les objectifs de pacification politique qu'ils poursuivaient?

La complexité n'est pas un but en soi. La simplicité institutionnelle est une qualité. Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, selon la formule consacrée. Encore ne faut-il pas prendre pour simple ce qui est connu, et pour complexe ce qui l'est moins. Il ne faut pas non plus tomber dans le travers du simplisme. Tout compte fait, la séparation des pouvoirs de Montesquieu répondait, d'abord, au souci de diversifier l'action des autorités publiques, non de les uniformiser arbitrairement. L'idéal est que ces pouvoirs diversifiés aillent de concert.

Rien ne dit qu'il en ira nécessairement ainsi. Il y a des complexités maîtrisées et d'autres qui le sont moins.

1° La complexité des institutions peut être le reflet de la complexité de la société politique. Dès l'instant, par exemple, où l'État fédéral tend à agréger des collectivités distinctes, la moindre des choses est qu'il cherche, par habileté ou par conviction, à aménager des institutions, tels le gouvernement, une seconde chambre ou les cours supérieures de justice, de manière telle qu'elles s'y sentent représentées.

Dès l'instant où des perspectives contractuelles prévalent au sein d'un État fédéral bipolaire, voire multipolaire, il y a lieu d'instaurer les lieux institutionnels où peuvent se négocier ces accords. Il convient aussi de détermi-

ner les procédures qui permettront d'arriver, dans de bonnes conditions, à la conclusion des conventions.

2° La complexité peut aussi exprimer le souci d'une société politique de concevoir des modes élaborés d'organisation institutionnelle. Dans un État civilisé, qui veut aussi être un État de droit, les querelles ne se règlent pas dans la rue. Elles ne dégénèrent pas en guerre civile. Les conflits, plus ou moins aigus, qui sont le lot de toute société politique, doivent s'inscrire dans des lieux institutionnels adéquats.

Tout compte fait, la majorité et l'opposition ne jouent pas « embrassons-nous Folleville » dans les assemblées parlementaires. Les hommes et les femmes politiques ne se font pas de cadeaux à l'occasion des joutes électorales. Mais, en règle générale, ils n'en viennent pas aux mains.

La vie des sociétés fédéralistes obéirait aux mêmes règles. À cette différence près, les lieux institutionnels où pourraient se régler un certain nombre de conflits, notamment ceux qui présentent le plus d'aspérités politiques, n'existent pas. Il faut en créer si l'on ne veut pas que le conflit dégénère. Faute d'exutoire. La complexité fédérale peut répondre à cette préoccupation institutionnelle particulièrement digne d'intérêt.

3° Plus préoccupant. La complexité des institutions fédérales peut aussi résulter du sens de l'imitation qu'inspire un comparatisme débridé. Les États-Unis et la Suisse fournissent d'ancienneté des modèles de référence. Vieillis, certes, dépassés sans doute jusque dans leurs contrées originelles, mais inspireurs d'un ensemble de sociétés où, selon l'expression d'H. Roussillon, il y a plus de traducteurs que d'esprits imaginatifs.

Comme faire du fédéralisme sans Cour suprême, sans compétences implicites et sans *agencies*?

Les amateurs de modèles s'en donnent ici à cœur joie. Selon eux, l'État fédéral authentique devrait répondre à pas moins de douze critères pour être digne de porter ce nom. L'inconvénient de ces constructions qui superposent les emprunts comme on remplit le panier dans un supermarché est qu'aucun État fédéral ne résiste à l'épreuve. Le modèle serait voué à rester inimitable. Il représenterait l'idéal à atteindre. La quête d'authenticité contribue à l'accumulation, sans raison, des institutions et des procédures.

4° Un autre facteur de complexité est parfois perdu de vue. La complexité appelle la complexité. Le fédéralisme naturellement complexe, entraîne des complexités qui n'étaient pas initialement prévues mais que la pratique institutionnelle, et notamment la jurisprudence constitutionnelle, ne peut manquer de susciter, voire de développer. De manière exponentielle. Il n'est pas sûr que le phénomène soit maîtrisable. Et qu'il ne provoque pas, à terme, un dérèglement du pacte constitutionnel fédéral.

Un exemple illustre le propos. L'État fédéral repose sur un partage des compétences normatives et exécutives. Il peut chercher à arrêter les grandes lignes de cette division du travail de manière rigide. Des domaines exclusifs de compétence sont établis. La Constitution fédérale peut considérer qu'elle a fait œuvre utile. Cette séparation rigide des fonctions va-t-elle, cependant, résister à l'épreuve de la pratique ?

Certains invoqueront la théorie de la dimension nationale pour justifier une intervention fédérale dans un domaine fédéré. D'autres se prévaudront du principe de subsidiarité pour développer une interprétation restrictive des compétences fédérales. D'autres encore souligneront que certains aspects d'une compétence fédérale sont, en réalité, fédérés et que d'autres aspects d'une compétence fédérée n'excluent pas une intervention fédérale. Sans oublier les incidences centralisatrices du droit international et du droit européen. Bref, sur un schéma fruste, se dessine très tôt un travail de dentellière. La doctrine s'époumone à rappeler les principes constitutionnels. Rien n'y fait. Des compromis s'ébauchent sous la pression des parties et des partis, avec la bénédiction du juge. Au prix d'interprétations sous réserve, ce dernier peut notamment développer des interprétations qui ménagent une thèse et son contraire, procurent une vision plus nuancée, mais aussi plus complexe, des réalités fédératives.

5° Reste l'emballage pur et simple. Il peut relever de la schizophrénie, teintée de manichéisme. Pourquoi, comme à Dayton, ne pas bâtir une fédération dont l'une des composantes sera une fédération ? Si toutes deux devaient, un jour, inscrire leur action dans une Europe fédérale, c'est de fédéralisme au cube qu'il faudrait parler.

Sans aller jusqu'à ces solutions extrêmes, il y a une ingénierie qui défie parfois l'entendement. La défiance des parlementaires les conduit à rigidifier des relations qui, ailleurs, se nouent de manière plus informelle et plus harmonieuse. Un fédéralisme de confrontation, sinon d'affrontement, peut s'instaurer. Il s'inscrit au détour des procédures complexes que les partenaires qui se présentent aussi comme des adversaires, ont contribué à instaurer. La mise en œuvre de mécanismes de défense plutôt que de collaboration s'inscrit notamment dans cette perspective.

*
**

Le fédéralisme est complexe, pour ne pas dire compliqué. Autant l'expliquer clairement.

Il faut reconnaître à Pierre Pactet ce mérite. Il n'a pas rechigné à la besogne. Son manuel, en particulier, contient des analyses que beaucoup d'experts des choses fédéralistes lui envient. Il a réussi au-delà de toute espé-

rance. Ce qui, pour ce pédagogue de la parole et de l'écrit, représente le plus bel hommage qui se puisse concevoir.

La clarté de la présentation ne doit pas camoufler la difficulté du sujet. Au contraire. Elle doit contribuer à la révéler. Elle doit en faire percevoir les aspérités. Elle doit souligner les controverses, les conflits, les échecs. Le principe de réalisme commande de ne pas oublier ce précepte méthodologique.

Étudier le fédéralisme, c'est accepter d'examiner le mouvement perpétuel. Au risque de s'y perdre. Et de se lasser. Mais la mission ne relève pas de l'impossible.