

**LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
EST UN JARDINIER¹**

di

Chantal Delsol

(Université de Paris-Est)

Ici je n'ai pas l'intention de décrire le fonctionnement du fédéralisme ni ses expressions - qui sont diverses : le régime américain comme le régime russe se disent l'un et l'autre une fédération. Mais plutôt de montrer ce que suppose le fédéralisme d'un point de vue anthropologique, ou si l'on préfère, quel genre de description de l'homme suppose la défense du fédéralisme.

Le fédéralisme comme la démocratie représente l'expression politique concrète de la culture occidentale. Ou la manière par laquelle l'Occident se manifeste politiquement.

S'il est vrai que chacune des grandes cultures mondiales a une façon bien à elle de penser la vie et la mort, de définir le bien, et de se gouverner, alors le fédéralisme et la démocratie sont les types de gouvernement que notre culture a créés parce qu'ils lui conviennent. Ils lui conviennent parce qu'ils répondent aux exigences de l'homme tel que nous le définissons : tel que nous le décrivons, et tel que nous décrivons son histoire.

Cette approche « culturaliste » est rejetée, en France, par nombre de nos contemporains. Lesquels préfèrent comprendre la démocratie et le fédéralisme comme des outils capables de « servir » partout. Ce qui satisfait notre certitude universaliste : nos principes, donc nos institutions, sont valables non seulement pour nous mais pour tous les humains quelle que soit leur culture. Et par conséquent nos politiques devraient s'appliquer partout. Cependant je crois que les choses sont plus compliquées. Nos politiques sont directement issues de nos principes – c'est ce que je vais essayer de montrer plus bas. Elles nous sont adaptées comme un gant à une main. Aussi ne doit-on pas les considérer comme des outils qu'on peut vendre ou

¹ Versione provvisoria del Contributo che verrà pubblicato negli Atti del Convegno "Il contributo di Francesco Gentile alla filosofia giuridico-politica contemporanea" (Padova, 22 novembre 2013).

prêter à n'importe quel peuple. La démocratie, le fédéralisme, répondent à une culture avec sa complexité, et ne sont pas si aisément transposables ailleurs (on voit bien aujourd'hui les déceptions des Occidentaux qui croient avoir ici ou là exporté leurs institutions et s'aperçoivent un peu plus tard que ce n'est pas du tout le cas – voyez la Russie, la Lybie, les printemps arabes etc). Mais alors, cela signifie-t-il que chaque culture serait enfermée en elle-même, condamnée à reproduire ses principes et leurs expressions, et vouée à sa particularité inexportable ? Certainement pas : il suffit de voir les influences nombreuses d'une culture à une autre dans l'histoire. Chaque société exporte et importe en termes de « valeurs ». Par ailleurs on peut croire que les principes occidentaux qui servent de soubassements à nos institutions, sont universels au sens où lorsque des peuples étrangers les rencontrent, ils ont envie de les adopter et ils font souvent de grands efforts pour cela. Cependant je crois que cet universel est une promesse et non un état : il est à venir, il est à fonder par nous dans le temps. Cela signifie que nous devons respecter l'histoire des peuples et leur évolution (au lieu, par exemple, d'injurier les sociétés extérieures parce qu'elles ne respectent pas assez les droits de l'homme tels que nous les décrivons). Cela signifie aussi (nous n'y pensons jamais) que l'expression de nos principes (ici, nos politiques) sont en même temps nos témoignages sous le regard du monde. En clair : nous n'exporterons pas la démocratie par la force ni par le ricanement, mais par l'exemple, car les peuples extérieurs sont libres de se saisir ou non des principes universels. Nous n'exporterons les droits de l'homme que si nous veillons à les conjuguer avec intelligence et mesure : s'ils traduisent l'excès et la démesure, les sociétés extérieures ne verront sûrement pas là une promesse d'universel, mais une décadence de l'esprit.

Quels sont donc les fondements anthropologiques sur lesquels reposent ces expressions politiques ? On peut les résumer en deux points : l'être humain est une personne libre ; l'être humain est en constante amélioration dans le temps, s'il le veut. On dira que ces deux affirmations sont d'une platitude absolue ! que ce sont des tautologies ! que cela est vrai dans toutes les cultures ! Précisément, non. Elles sont bien propres à la culture occidentale dès l'origine, et elles vont inspirer nos modes d'être.

Ce type particulier de gouvernement s'instaure dans une culture qui, sous l'influence du judéo-christianisme, décrit l'individu comme une personne. Autrement dit, comme un monde monadique absolument singulier, d'une profondeur insondable et

aussi rattaché à l'éternité ; détentrice de ses secrets ; responsable de ses propres actes et donc unique dans le temps de son histoire ; capable de se donner ses propres lois. La vision de l'homme qui va susciter l'apparition et le développement du fédéralisme et de la démocratie, valorise donc la capacité d'autonomie : on part ici de la présupposition, de la croyance, que les humains sont capables d'agir et de penser par eux-mêmes. Mais plus important encore : elle va, au fil du temps, agrandir le cercle de ceux qui sont capables, si bien qu'il s'agit finalement de tous. Il ne faut pas parler ici simplement d'humanisme, car toutes les cultures sont humanistes, et il ne s'agit en rien d'une spécificité. La spécificité résulte d'une différenciation des types d'humanisme. L'humanisme de type chrétien qui suscite l'avènement de la démocratie et du fédéralisme, est un humanisme de royauté et de liberté à la fois. De royauté : l'homme est la seule créature forgée à l'image de Dieu, donc porteur d'une dignité absolue – alors que les animaux requièrent seulement la protection que nous devons à des êtres vivants et souffrants, ce qui est autre chose. De liberté : tous les humains adultes sont adultes – tautologie ? non, mais plutôt cette certitude que tous les adultes biologiques sont capables de prendre en main leur destin personnel et celui de leur société. Ils sont capables de choisir leur conjoint eux-mêmes, d'éduquer leurs enfants eux-mêmes, de s'occuper ensemble de leurs communautés de proximité, de voter pour leurs gouvernants. Ces affirmations, qui nous paraissent évidentes parce que nous en sommes habitués depuis nos commencements, ne le sont en rien pour les autres peuples. Tous les textes chinois affirment que le peuple est composé d'enfants que les gouvernants ont vocation à guider et à maintenir dans la voie droite, et ceci est un leit motiv depuis le bi-millénaire *Discours sur le sel et le fer*, jusqu'aux textes tout récents de Lee Kuan Yew à Singapour. L'humanisme chinois est un humanisme de protection. En islam, les femmes sont considérées comme des enfants, immatures, donc à gouverner, à punir et à protéger. Les textes sacrés valident la supériorité de la maturité masculine sur l'immaturité féminine : « Les hommes sont supérieurs aux femmes, parce que Dieu leur a donné la prééminence sur elles et qu'ils les dotent de leurs biens » (Coran, IV, 38, Edition de Savary, Classiques Garnier, 1960). Il s'agit encore d'un humanisme de protection.

Si nous voulons résumer cela d'une image, nous pouvons dire ceci : le fédéralisme et la démocratie sont possibles dans une culture où tout être humain adulte a droit à son secret – où un mari n'ouvre pas les lettres adressées à sa femme.

Le deuxième point est tout aussi essentiel : il concerne la vision du temps historique. C'est parce que le temps, chez les judéo-chrétiens, est fléché et non circulaire, que les sociétés sont considérées comme à améliorer toujours – et les voies de cette amélioration sont variées et discutables. Dans le temps circulaire, on ne cherche pas à rendre la société plus habitable, mais on répond pragmatiquement aux problèmes qui se posent au jour le jour – et il suffit pour cela d'un bon technicien du gouvernement, un bon autocrate.

Un gouvernement libre n'est nécessaire et possible que si l'avenir est ouvert devant des personnes responsables.

Mais venons-en à la distinction entre fédéralisme et démocratie. Pour cela il faut remonter un peu avant dans notre histoire.

Le fédéralisme est une invention germanique. En ce sens on peut dire que les Germains sont le peuple qui dans l'Europe ancienne, traduit le premier dans les institutions cette liberté personnelle enracinée dans nos mentalités. Le Saint Empire représente le début du fédéralisme. Cette institution, comme il arrive toujours, s'instaure dans la réalité sociale et politique avant d'être conceptualisée. Elle finit par être conceptualisée, théorisée, par Johannes Althusius au XVI^e-XVII^e siècle. La théorie fait fond sur l'idée de *capacité*. Les humains sont considérés comme capables, et à ce titre ils doivent être laissés aux commandes non seulement de leur propre vie, mais de celle de leurs communautés d'appartenance. Althusius est le premier penseur de la subsidiarité, qui n'a pas encore reçu son nom moderne (le *principe de subsidiarité* apparaît au XIX^e siècle avec Ketteler et Taparelli). Cependant cette société fédérale, celle d'Althusius qui en même temps que juriste est syndic de la ville d'Emden, c'est à dire une sorte de maire, n'est pas une société démocratique. Car la finalité générale de la société n'est pas laissée aux soins des citoyens – pour prendre un exemple contemporain, une finalité sera le fait de savoir si l'on veut s'orienter vers le libéralisme ou vers le socialisme. La finalité de la société est chrétienne et ce n'est pas discutable. Les citoyens d'Althusius dirigent leurs affaires, constituent leurs corps intermédiaires, élisent les autorités de ces groupes. Ils disposent d'une large autonomie d'action, mais non pas d'une autonomie des finalités. En ce sens, ces sociétés sont fédérales mais non démocratiques. Le contraire est possible : aujourd'hui, des pays comme la France et la Suède sont

démocratiques mais en aucun cas fédéraux. Les citoyens votent sur les finalités mais n'ont pas d'autonomie en ce qui concerne la vie quotidienne, tout à fait centralisée au niveau étatique.

La démocratie peut être autoritaire, jacobine, et priver le citoyen de sa liberté d'action. Les sociétés qui traduisent le mieux dans la réalité politico-sociale la liberté culturelle occidentale, sont celles qui ont reçu des institutions fédérales, car le fédéralisme au sens moderne inclut la démocratie (nous ne sommes plus au temps d'Althusius).

Les démocraties centralisées ou jacobines sont des institutions fondées sur la défiance : les citoyens sont considérés comme immatures, incapables de mener les affaires courantes qui les concernent.

Aujourd'hui, cette défiance repose largement sur la question de l'autorité. Et cette question permet de mieux comprendre ce qu'est le fédéralisme.

Les démocraties jacobines, dont nous avons en France un exemple éclatant, ne nient pas à proprement parler les capacités des citoyens, mais plus exactement, leurs capacités à agir pour le bien commun (ce qui est autre chose que de les voir strictement comme des enfants). On part du principe, ici, qu'un particulier n'agira jamais que pour son intérêt particulier, et s'il prétend viser l'intérêt général, ce ne sera jamais qu'un camouflage. Et en même temps, on présuppose qu'un agent de l'Etat agira forcément pour l'intérêt général – ce qui n'est pas prouvé, euphémisme que de le dire. Autrement dit, pessimisme d'un côté, utopisme de l'autre. Une école privée n'agirait que dans l'intérêt privé de ses directeurs et professeurs, tandis qu'une école publique agirait dans l'intérêt des enfants.

Mais il y a autre chose, un autre point qui marque puissamment la distinction entre le fédéralisme et les démocraties centralisées. C'est la question du lieu de l'autorité. Le fédéralisme, en laissant se déployer les groupes de proximité à la mesure des besoins sociaux et des initiatives individuelles, laisse en même temps s'instaurer une multitude de petites autorités. Et c'est bien ce que la démocratie centralisée n'accepte pas. Elle considère qu'il n'y a rien de plus insupportable que l'autorité de proximité, l'autorité de celui que l'on connaît et voit. Tandis que l'autorité de l'Etat, de l'instance lointaine et anonyme, pèse moins sur l'individu. Des deux côtés les excès existent, mais ils seraient moins à craindre ici que là. Cette idée, qui date de la période révolutionnaire, s'exprime par exemple dans l'affirmation de Voltaire : « s'il fallait choisir, je détesterais moins la tyrannie d'un seul que celle de plusieurs. Un

despote a toujours quelques bons moments ; une assemblée de despotes n'en a jamais » (Dictionnaire philosophique, article Tyrannie. On sait que Voltaire défendait le despotisme éclairé). Mais on la retrouve tout au long du XIX^e siècle, où elle tient la ligne de partage des eaux entre les différents courants libéraux : les uns préférant la centralisation pour n'avoir qu'un seul « despote », les autres préférant la décentralisation et ses tyranneaux locaux...

La préférence qui s'exprime ici pour l'autorité étatique lointaine, répond à un courant de l'individualisme post-moderne, à vrai dire le courant individualiste le plus radical, parce que le plus délié de responsabilités. Dans les démocraties jacobines, le citoyen se trouve seul en face d'un Etat sans visage, délivré à la fois des autorités de proximité et des devoirs de proximité. Aucun visage ne lui est un devoir. Il est donc plus libre qu'un homme ne l'a jamais été. La question étant évidemment de savoir dans quelle mesure il accomplit son humanité...

Tandis que le fédéralisme arrime les humains les uns aux autres dans le souci de l'action quotidienne commune. Il les maintient face à face et visage contre visage, car chacun sait ce qu'il doit à l'autre et ce qu'il lui apporte. Les dépendances sont acceptées et la gratitude nécessaire – la liberté y est *située*, parce que la solidarité y est incarnée. La confiance dans les capacités des individus ne signifie pas les croire tout puissants, ni tous également capables. Aristote avait déjà montré que chacun d'entre nous a besoin de plus qu'il ne peut obtenir – et là se trouve la légitimité des groupes intermédiaires et finalement de la cité-Etat. L'autonomie personnelle exige que chacun puisse faire pour lui-même et ses proches tout ce qui est en son pouvoir, mais l'insuffisance humaine exige que la solidarité vienne en complément de l'impuissance. C'est pourquoi les systèmes fédéraux apportent aux individus tout autant, en terme de protection, que les systèmes centralisés. Mais ils n'apportent, au coup par coup, que ce que chacun n'a pas été en mesure de se procurer par lui-même.

Enfin, le point le plus important concerne la question du progrès. Ici l'institution fédérale voit les choses de façon bien spécifique, et demeure fidèle à sa passion de la liberté personnelle. Ce qui engendre des conséquences inattendues, incalculables, et conduit parfois à mettre en cause le fédéralisme pour cette raison.

Les sociétés occidentales sont engagées dans une voie indéfinie d'émancipation, qui d'ailleurs déteint sur les cultures extérieures et les incite à nous ressembler, par un

mimétisme dont il nous est bien difficile de saisir la véritable raison. Mais l'émancipation, qui libère de plus en plus l'individu de ses appartenances, trouve ses limites dans l'exigence d'enracinement, lequel seul permet à l'individu son incarnation et sa singularisation. La question post-moderne est celle de la juste proportion d'émancipation et d'enracinement, et c'est probablement le fond de ce que nous appelons en France le débat entre la droite et la gauche. Or il se trouve, non par hasard mais de façon cohérente, que les élites exigent toujours davantage d'émancipation, et que ce sont les peuples, les gens ordinaires, les citoyens les plus éloignés des grands centres, qui tiennent à l'enracinement – et souvent se lamentent de s'en voir privés, d'où les mouvements dits *populistes*. Il en résulte que dans les démocraties centralisées ou jacobines, les élites, qui tiennent les rênes, engagent leurs peuples dans des voies d'émancipations parfois extrêmes. Tandis que dans les pays fédéraux, où les choix de société se font au plus petit échelon, la volonté d'enracinement s'exprime encore avec force - c'est le vote suisse contre les minarets, qui aurait été impensable en France. A cet égard, la confiance accordée au citoyen dans le fédéralisme ne concerne pas seulement les actions locales au service du bien commun : elle concerne aussi les choix de finalités. On dira que les démocraties centralisées aussi permettent au peuple par le vote de choisir ses finalités. Certes, mais on peut constater que dans la période présente, la partie du peuple qui s'exprime en faveur de l'enracinement, considérée comme populiste, se voit ridiculisée, injuriée et vite marginalisée dans la représentation politique. Ainsi, le fédéralisme représente un grand risque pour les élites, parce qu'il permet de faire émerger des pensées populaires capables de remettre en cause l'émancipation extrême voulue par ces mêmes élites.

Ce respect du à l'opinion populaire, outre ce qu'il suppose d'humanisme spécifique, confère au fédéralisme une façon particulière de maîtriser le processus d'émancipation. En effet, celui-ci exige de tenir compte du temps. Un peuple ne saurait adopter en un clin d'œil des mesures qui, même considérées comme bénéfiques, remettent en cause toutes ses habitudes de pensée. C'est pourquoi aucune idéologie, aucune dogmatique, ne peut imposer à un peuple une évolution qu'il n'accepte pas. A cet égard, le système fédéral permet à un peuple d'avancer à son rythme propre sur la voie du progrès. Il permet de prendre en compte les équilibres nécessaires à chaque époque entre l'enracinement dans la tradition et les émancipations progressives.

Le fédéralisme se trouve donc à tous égards au cœur des paradoxes. D'un point de vue social, il tient un équilibre permanent, et toujours à discuter, entre l'autonomie et le secours, la liberté personnelle et l'aide venant d'en haut. Du point de vue de l'histoire, il permet, mieux qu'un autre, de chercher, et peut-être de maintenir, un équilibre entre la volonté d'émancipation et l'exigence d'enracinement.

Car le déploiement de l'émancipation n'obéit pas à des décisions radicales. C'est un processus lent et tâtonnant, qui franchit les siècles presque en aveugle, parfois progresse par sauts violents (provoquant des séismes plus mortels que les conquêtes sont bienvenues), et parfois recule. Il faut être borné (comme les gouvernements européens devant les *printemps arabes*) pour croire que cette libération de l'homme se fait à coups de trompettes et à coups de canons – car alors, ce sont plutôt les échafauds qu'il faut dresser, plus tard ériger les goulags, et aujourd'hui, venant de Bruxelles, la dérision à l'égard des pays passésistes qui ne promulguent pas avec joie les réformes dites « sociétales ». Non, c'est plutôt un lent et long travail de la conscience, pareil à une fleur qui au long des semaines se défrippe et se déplisse. Quelle stupidité, celle qui consiste à reprocher aux anciens Grecs l'esclavage ou à nos ancêtres (récents) la mise en minorité des femmes... On ne tire pas sur une fleur pour la faire pousser. Le travail de la conscience morale s'apparente au déploiement d'une fleur en train de pousser. La prise de conscience du caractère innommable de l'esclavage, comme la prise de conscience du fait que les femmes adultes sont adultes, exigent un long et lent travail de l'âme (je dis bien : de l'âme et pas seulement de l'intellect). Or il n'y a qu'un fédéralisme pour prendre en compte cette patience du temps. Car il permet des allées et des retours, des reculades et des dialogues au plus profond des ruelles de villages. Tandis que le gouvernement centralisé, composé d'élites, forcément sûres de leur bon droit, et impatientes, veut imposer au peuple des villages des projets qu'ils n'ont pas encore compris ni acceptés, et qui risquent de les laisser chancelants ou encolérés, donc violents. Ici ce n'est pas la volonté du Pouvoir qui doit décider, mais l'humeur, l'imagination, l'indignation populaires, qui viennent toutes à leur heure. A cet égard, le gouvernement fédéral n'est rien d'autre qu'un jardinier.