

Études fédéralistes aux États-Unis

Finn Laursen

1. LA NOTION D'APPROCHE

Selon le politologue américain Oran R. Young, toute étude présuppose une « approche » : celle-ci existe, puisque celle-là se sert nécessairement de certaines fonctions intellectuelles, même si le chercheur n'en a pas explicitement parlé. Notre *perception* même a besoin de critères : c'est à partir de ces critères que nous opérons la sélection des faits. Ensuite, pour l'*organisation intellectuelle* de ces faits, nous utilisons des définitions, des cadres de classification, des idées sur les variables essentielles, des hiérarchies d'importance et des hypothèses. Finalement, il faut, pour qu'il y ait *communication interpersonnelle*, un certain *consensus* sur le contenu et des mots et des concepts¹.

Une approche consiste, en réalité, à ériger un cadre conceptuel. Et le choix d'un tel cadre est primordial puisqu'il détermine nos questions : avec une approche juridique, nous posons un certain nombre de questions et en même temps, nous en éliminons bien d'autres... Les politologues ont pensé notamment que l'approche juridique était trop statique ; ils estiment qu'il faut développer une approche plus dynamique, et à celle-ci correspond un nouveau cadre conceptuel.

Dans la littérature américaine concernant le fédéralisme, on peut, précisément, distinguer un certain nombre d'approches. Je dirai d'abord quelques mots de l'approche classique, pour parler ensuite de quelques approches contemporaines. Je dois ajouter que je ne traiterai que du fédéralisme politique et que nous nous placerons dans la perspective dite hamiltonienne. L'objet de ce texte ne sera donc pas de détecter les études américaines — qui existent pourtant — sur l'autogestion, le minimum vital garanti, la prospective, la théorie générale des systèmes, etc.

1. Oran R. Young, *Systems of Political Science*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1968, p. 8-12.

2. L'APPROCHE CLASSIQUE : LE FÉDÉRALISME EN TANT QUE STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Le Fédéraliste de Hamilton, Madison et Jay, devenu un classique de la théorie politique, a eu une énorme influence. C'est cet ouvrage qui introduit dans la littérature fédéraliste la distinction entre confédération d'États et État fédéral.

Dans *Le Fédéraliste*, Hamilton, Madison et Jay défendent la nouvelle Constitution élaborée à la Convention de Philadelphie (1787) pour remplacer les Articles de la Confédération. Le nouveau système fédéral — plus centralisé — est considéré par les auteurs du *Fédéraliste* comme une meilleure structure, car il permet de mieux remplir trois fonctions essentielles :

- 1) Assurer un gouvernement « libéral » qui garantisse « la vie, la liberté, la propriété » ;
- 2) Assurer la paix à l'intérieur ;
- 3) Assurer la sécurité contre les dangers extérieurs².

À l'époque, on associait tout naturellement au fédéralisme les fonctions de sécurité externe et de paix interne. Mais le fédéralisme quelque peu centrifuge de la Confédération souffrait de vices structurels. Or, comme le souligne Madison dans *Le Fédéraliste* : « L'énergie du gouvernement est essentielle pour donner cette garantie contre le danger extérieur et intérieur...³ »

En ce qui concerne la *sécurité extérieure*, les États américains avaient fait certaines expériences pendant la guerre d'indépendance. Hamilton note sur ce point : « Le pouvoir de lever des armées, au sens premier des Articles de la Confédération, n'est que le pouvoir de *requérir des États* qu'ils fournissent le contingent prévu pour chacun d'eux. Cette méthode, dans le cours de la dernière guerre, opposa des obstacles sans fin à l'établissement d'un système de défense vigoureux et économique⁴. » La nouvelle Constitution n'avait pas le même défaut : elle constituerait un « rempart contre les dangers de l'extérieur⁵ ».

En ce qui concerne la *paix interne*, Hamilton déclare que « se flatter de maintenir l'harmonie parmi un certain nombre de souverainetés indépendantes et voisines, ce serait perdre de vue le cours-uniforme des événements humains et se mettre en contradiction avec l'expérience des siècles⁶ ».

Le défaut le plus grave des Articles de la Confédération dans ce domaine était le pouvoir médiat : « Le grand vice, le vice radical de la Confédération existante, c'est le principe de la *législation* pour les *États* ou les *gouvernements*, en leur *capacité de corps* ou de *collectivités*, distinctes des individus qui

2. Une bonne discussion du *Fédéraliste* existe dans Gottfried DIETZE, *The Federalist: A Classic of Federalism and Free Government*, Baltimore, Johns Hopkins Press, Paperback, 1965.

3. A. HAMILTON, J. JAY et G. MADISON, *Le Fédéraliste*, Paris, L.G.D.J., 1957, p. 290.

4. ID., *ibid.*, n° 22, p. 187.

5. MADISON, *ibid.*, n° 14, p. 99.

6. *Ibid.*, n° 6, p. 33.

les composent⁷. » Et plus loin : « Il en résulte que, quoiqu'en théorie leurs décisions sur ces objets soient de loin constitutionnellement obligatoires pour les membres de l'Union, elles ne sont, en fait, que de simples recommandations que les États peuvent observer ou négliger à leur gré⁸. »

La raison principale en était l'absence de sanction juridique dans la Confédération. Pour Hamilton, « l'idée de gouvernement implique le pouvoir de faire des lois, et il est essentiel à l'idée de loi qu'il y ait une sanction ». Mais, il n'existe que deux sortes de sanctions : une sanction juridique qui s'applique aux individus, et une sanction militaire qui s'applique à l'encontre des « corps politiques ». Dans un système qui ne connaît que la sanction militaire, « toute violation des lois entraîne un état de guerre⁹ ». En réalité, cette analyse de Hamilton est une critique de la doctrine de la sécurité collective. La prescription qui en découle suit logiquement : pour assurer la paix interne d'un système politique, il faut instaurer un pouvoir politique direct.

Les auteurs du *Fédéraliste* ont été confrontés également à un troisième problème : comment éviter le despotisme ? Ou, en d'autres termes, comment garantir « la vie, la liberté et la propriété » des individus ?

À l'époque, certains Américains pensaient que les assemblées législatives des États avaient trop de pouvoir. Pour eux, il existait une sorte de despotisme démocratique, comparable au despotisme anglais dont ils venaient tout juste de se libérer. Richard Hofstadter dit que les hommes qui élaborèrent la Constitution de Philadelphie avaient une notion calviniste du mal et de la damnation de l'homme : « Ils ne croyaient pas dans l'homme, mais ils croyaient dans le pouvoir d'une bonne constitution politique pour le contrôler¹⁰. » « Mais qu'est le gouvernement lui-même sinon le plus grand critique de la nature humaine ? », demande Madison, qui ajoute : « Si les hommes étaient des anges, il n'y aurait pas besoin de gouvernement¹¹. » « Pourquoi a-t-on jamais établi un gouvernement ? », s'interroge encore Madison. « Parce que les passions des hommes n'obéissent pas toujours sans contrainte aux principes de la raison et de la justice¹². »

Madison et Hamilton avaient la même conception de l'homme. Cependant, dans leur analyse du nouveau fédéralisme en tant que gouvernement constitutionnel, ils ne mettaient pas tout à fait l'accent sur les mêmes points. C'est ce qui a incité certains commentateurs à dire que *Le Fédéraliste* a une double personnalité (*split personality*¹³).

Le débat sur les factions est au point de départ de la réflexion de Madison. Son article sur ce sujet dans *Le Fédéraliste* est, de nos jours encore, un classique ; c'est sur elle que Charles Beard a basé sa fameuse interprétation économique de la Constitution américaine¹⁴. Pour Madison, le but prin-

7. HAMILTON, *ibid.*, n° 15, p. 111.

8. *Id.*, *ibid.*, p. 112.

9. *Id.*, *ibid.*, p. 113-114.

10. RICHARD HOFSTADTER, *The American Political Tradition and the Men who Made It*, London, Jonathan Cape Paperback, 1967, p. 3.

11. *Le Fédéraliste*, op. cit., n° 51, p. 430.

12. *Ibid.*, n° 15, p. 115.

13. ALPHEUS T. MASON, « The Federalist : A Split Personality » in JOHN P. ROCHE (ed.), *Origins of American Political Thought*, New York, Harper and Row, 1967, p. 163-192.

14. CHARLES A. BEARD, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York, Free Press Paperback, 1965.

cial de la législation est la réglementation d'une multitude d'intérêts opposés de la société. Si un groupe quelconque peut devenir majoritaire, ce groupe sera tenté de ne pas suivre les règles de la justice. Un système de démocratie directe ne contient « aucun remède contre les méfaits des factions... Les démocraties de ce genre [...] ont toujours été incompatibles avec la sûreté personnelle et le maintien des droits de propriété¹⁵ ».

Madison croit aux vertus de la démocratie représentative. D'abord, parce que les élections donnent la possibilité de choisir des citoyens qui se distinguent par leur « patriotisme et leur amour de la justice ». Ensuite, parce qu'un tel système permet de concevoir un territoire de plus vaste étendue, comprenant donc des intérêts et des parties plus nombreux. Ainsi, dit-il, « vous aurez moins à craindre de voir un motif commun à une majorité pour violer les droits des autres citoyens¹⁶ ».

Ce pluralisme madisonien fait partie d'un système plus général de « *checks and balances* ». Les « diverses parties constituantes » doivent « par leur rapport réciproque, servir à maintenir chacune des autres à sa place légitime ». « Il faut opposer l'ambition à l'ambition¹⁷. »

Les « *checks and balances* » sont fondamentales pour Madison ; Hamilton, quant à lui, met surtout l'accent sur la concentration du pouvoir dans le gouvernement fédéral. Pour lui, « la force du gouvernement est essentielle au maintien de la liberté¹⁸ ».

Hamilton parle aussi de « l'élargissement de l'orbite », qui tend à une amélioration des systèmes populaires de gouvernement, mais selon lui, il est moins important que cet élargissement ait lieu dans « un seul État » ou dans un système fédéral. Il est favorable aux « *checks and balances* », mais il pense que c'est surtout l'assemblée législative qui doit être « contre-balancée », car les représentants du peuple « semblent souvent disposés à exercer un contrôle impérieux sur les autres départementaux¹⁹ ».

En conclusion, ce qu'il y a de fondamental dans *Le Fédéraliste*, c'est une comparaison entre deux structures fédérales différentes, celle des Articles de la Confédération et celle de la Constitution de Philadelphie : la première avait des défauts, la seconde était bonne ; seule, elle était à même d'assurer la liberté, la paix et la sécurité.

A partir de ce moment, la distinction entre confédération d'États et État fédéral oriente de nombreuses études. Depuis Waitz²⁰, les juristes allemands opposent *Staatenbund* et *Bundesstaat*, et l'influence de cette terminologie a été très grande : ainsi, le fameux historien anglais du XIX^e siècle, Edward A. Freeman, écrit, dans sa magistrale étude sur le fédéralisme classique : « La ligue achéenne était — selon le langage technique allemand — un *Bundesstaat* et pas seulement un *Staatenbund*²¹. » Nombre d'auteurs qui ont suivi Freeman ont fait la même distinction, qu'ils ont

15. *Le Fédéraliste*, op. cit., p. 72.

16. *Ibid.*, p. 75.

17. MADISON, *Le Fédéraliste*, op. cit., n° 51, p. 428-430.

18. *Id.*, *ibid.*, n° 7, p. 4.

19. *Id.*, *ibid.*, n° 71, p. 597.

20. Rupert EMERSON, *State and Sovereignty in Modern Germany*, New Haven, Yale University Press, 1928, p. 92-96.

21. Edward A. FREEMAN, *History of Federal Government in Greece and Italy*, London, MacMillan, 2^e éd. 1893, p. 202.

transposée, tel James Bruce par exemple, en anglais, opposant « *League of States* » et « *Federal States* »²².

Un autre Anglais, A. V. Dicey, voit dans le fédéralisme américain « le type de fédéralisme le plus accompli » ; et le trait qui lui semble le plus important dans ce fédéralisme est que les deux niveaux de gouvernement sont à la fois « coordonnés » et « indépendants »²³.

Parmi les Anglais et Américains du xx^e siècle qui ont surtout étudié le fédéralisme en tant que structure, il faut mentionner plus particulièrement Kenneth Wheare. Son livre sur le gouvernement fédéral a probablement servi de référence à plus d'études sur le fédéralisme que n'importe quel autre ouvrage. Wheare définit le principe fédéral comme « la méthode de diviser les pouvoirs d'une manière telle que le gouvernement central et les gouvernements régionaux soient tous, dans la même sphère, coordonnés et indépendants »²⁴. La structure fédérale est donc dualiste pour Wheare comme pour Dicey et bien d'autres. Wheare conserve la distinction entre « *league of states* » et « *federal government* », mais, pour lui, il n'y a que le gouvernement fédéral qui relève à proprement parler du fédéralisme. Le prototype en est, comme chez Dicey, la Fédération américaine. De nombreux États qui se disent fédéralistes ne sont considérés par Wheare que comme des systèmes « quasi fédéraux », voire unitaires ; il hésite même à se prononcer sur le caractère fédéral du Canada. S'il parle peu des partis politiques et pas du tout des groupes de pression, son intérêt principal est la distribution des pouvoirs et l'indépendance des deux niveaux (« *dual federalism* »).

3. LE FÉDÉRALISME EN TANT QUE PROCESSUS CONSTITUTIONNEL

Carl Friedrich est probablement le premier à avoir proposé d'étudier le fédéralisme plutôt en tant que processus que comme structure politique. Il fait observer qu'on parle souvent de systèmes plus ou moins fédéraux : il y a donc des graduations quantitatives dans le fédéralisme politique²⁵.

De plus, Friedrich fait observer que les efforts des juristes tendant à limiter le concept de fédéralisme à l'État fédéral (ceci pourrait être une allusion à Wheare) n'ont pas abouti. Il propose, quant à lui, d'étudier le fédéralisme en tant que *processus de fédéralisation d'une communauté politique*, c'est-à-dire en tant que moyens et méthodes mis en œuvre par des organisations politiques pour trouver une solution d'ensemble à des problèmes communs ; ou encore, le processus par lequel une organisation politique, jusque-là unitaire, se décentralise au point qu'apparaissent des communautés politiques distinctes, organisées politiquement et qui

22. James BRYCE, *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1901, tome I, p. 469-470.

23. A. V. DICEY, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, première éd. 1885, 10^e éd. par E. C. S. WADE, London, MacMillan, 1967, p. 138-140.

24. K. C. WHEARE, *Federal Government*, London, Oxford University Press, 4^e éd. Paperback, 1963, p. 10.

25. Carl J. FRIEDRICH, « Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals » in Arthur W. MACMAHON (ed.), *Federalism : Nature and Emergent*, New York, Russel and Russell, 1962, p. 511. Cet article fut écrit, en vue d'une conférence, en janvier 1954.

acquièrent la capacité de prendre des décisions séparées sur des problèmes différents²⁶.

Ce qui est fondamental pour Friedrich, c'est l'existence d'une unité combinée avec la diversité, de telle manière que coexistent des sphères d'autonomie pour la communauté globale et pour les communautés particulières²⁷.

Cette définition est, cependant, peut-être trop générale. Où situer alors la ligne de démarcation du fédéralisme ?

Il est important de signaler que c'est au début des années 50 que Friedrich commence à envisager le fédéralisme en tant que processus ; or, à ce moment, l'intégration européenne commençait, avec l'expérience de la C.E.C.A., offrant ainsi un champ d'expérimentation d'une stratégie dynamique, ou néo-fonctionaliste comme nous le dirions aujourd'hui. Friedrich, partisan de l'intégration européenne, voulait pouvoir étudier ce processus du point de vue fédéraliste. Aussi, ne lui était-il peut-être pas utile alors d'avoir une ligne de démarcation trop précise.

Dans une œuvre postérieure, il revient à ce problème et conclut qu'il y a dans le système fédéral une sanction constitutionnelle de la division territoriale des pouvoirs gouvernementaux²⁸. Cette garantie constitutionnelle de l'ordre fédéral se fait par la participation des unités de base au processus d'amendement²⁹. La mesure, d'ailleurs, dans laquelle il y a participation dans un système, semblant être pour Friedrich une question non de définition mais de recherche.

Entre les deux guerres, Friedrich se plaignait de ce qu'il appelait « une quantité exceptionnelle de batailles formalistes et juridiques de mots » dans la littérature sur le fédéralisme. Mais lui-même voyait encore le fédéralisme comme une « structure gouvernementale » et comme « la forme territoriale de division des pouvoirs sous une Constitution³⁰ ». L'analyse du fédéralisme par le Friedrich des années 30 restait dominée par des considérations institutionnelles. Dans les anciennes fédérations, il mettait en évidence l'existence de trois éléments institutionnels : une assemblée de représentants, un organe exécutif, un organe judiciaire. Sa démarche, ensuite, consistait à étudier les modifications de ce schéma et de ces organes dans les gouvernements fédéraux modernes³¹.

Mais, comme nous l'avons vu, à partir des années 50, il modifie son optique et s'intéresse surtout à la tendance fédérale en Europe. A la place du terme d'« État », il utilise maintenant celui de « communauté » — le changement d'orientation et le changement de vocabulaire allant de pair. Friedrich étudie alors le fédéralisme comme processus et, pour être plus précis, comme processus de constitutionnalisation. Un tel processus, écrit-il, tend à l'établissement d'« un système de contraintes efficaces et régulatrices de l'action gouvernementale ». A partir de cette considération, on peut affir-

26. Carl J. FRIEDRICH, « Federal Constitutional Theory... », *op. cit.* p. 514-515.

27. *Id.*, *ibid.*, p. 515.

28. Carl J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Waltham, Blaidell, 4^e éd., 1968, p. 226.

29. *Id.*, *ibid.*, p. 205.

30. Carl J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Politics*, New York and London, Harper and Bros., 1937, p. 175-176.

31. *Id.*, *ibid.*, p. 177-185.

mer que la fonction du fédéralisme est de restreindre et les pouvoirs du centre et les pouvoirs des collectivités locales³². Friedrich définit le terme de « communauté » par des intérêts, des attitudes et des besoins communs. Ces intérêts et besoins changent, et leurs modifications forment la base du processus de fédéralisation (il ne faut pas confondre ces modifications avec les changements formels de constitution qui peuvent s'ensuivre)³³.

Dans ses études qui datent des années 50, Friedrich cite trois catégories d'intérêts et besoins : 1) la sécurité (externe et interne) ; 2) le nationalisme ; 3) les avantages économiques³⁴. Au début de sa démarche, il ne donne pas de définition du nationalisme. Mais, par la suite, traitant du rapport entre nationalisme et fédéralisme, il définit le nationalisme comme une force qui crée une communauté politique « préoccupée d'un héritage culturel commun, surtout en termes de langue ». Cette force culturelle peut, dans certains cas, avoir un effet d'intégration (le cas de l'Allemagne au XIX^e siècle) et, dans d'autres cas, être un élément de ségrégation (l'exemple de l'Europe de l'après-guerre)³⁵.

Quel est, pour Friedrich, le rapport entre institutions et processus de fédéralisation ? Bien qu'il considère les forces, d'attitudes et d'intérêts — et il accorde la première place aux forces économiques — comme le fondement de ce processus, Friedrich ne néglige pas pour autant l'importance des institutions. Historiquement, dit-il, le pouvoir exécutif a été souvent le « fer de lance » du processus ; mais, il est aussi des cas — celui des États-Unis, par exemple — où le pouvoir judiciaire a joué un rôle essentiel³⁶.

On peut dire qu'il existe chez Friedrich, une dialectique entre, d'un côté, les facteurs politiques, économiques et culturels, et de l'autre, les institutions. Mais, il n'a pas d'idée *a priori* sur ce rapport. Quel est-il exactement ? Friedrich reste assez évasif à ce sujet et laisse la porte ouverte à la recherche, car il pense que nous ne connaissons que médiocrement les variables de ce processus³⁷.

L'importance de la contribution de Friedrich consiste principalement dans le fait qu'elle a obligé de nombreux politologues à réfléchir au fédéralisme. C'est du reste Friedrich lui-même qui a présidé à l'organisation d'une « table ronde » sur le fédéralisme à Oxford, en 1963, et ce dans le cadre de l'Association internationale de science politique. C'est encore à son instigation que, l'année suivante, le fédéralisme était à nouveau à l'ordre du jour du congrès de cette même Association à Genève.

Sur le plan empirique, il a lui-même procédé à de nombreuses études sur l'intégration européenne, mettant en lumière les potentialités fédéralistes que recèlent les efforts d'unification de l'Europe de l'Ouest. La question qu'il se posait alors était de savoir s'il y avait dans les valeurs, les croyances et les intérêts, un développement possible vers un plus grand consensus

32. FRIEDRICH, « Federal Constitutional Theory... », op. cit., p. 517.

33. Id., *ibid.*, p. 518-519.

34. Id., *ibid.*, p. 519-520.

35. Carl J. FRIEDRICH, « Federalism and Nationalism », *Orbis*, n° 10, 1967, p. 1009-1021.

36. FRIEDRICH, « Federal Constitutional Theory... », op. cit., p. 522-523.

37. Carl J. FRIEDRICH, « New Tendencies in Federal Theory and Practice », *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Neue Folge, Band 14, 1965, p. 6.

sans lequel aucun système fédéral viable ne peut être fondé³⁸. Aussi étudie-t-il les entreprises, les syndicats, la communauté des agriculteurs, la coopération européenne des groupes d'intérêts, la coopération européenne des communes, les jumelages de villes, les échanges de professeurs et d'étudiants, etc., et arrive-t-il à la conclusion qu'il y a consolidation de l'attitude pro-européenne dans les pays de la Communauté³⁹.

4. LE FÉDÉRALISME EN TANT QUE PROCESSUS D'INTÉGRATION ET D'AMALGAMATION

J'ai évoqué ci-dessus la dialectique entre les forces de base et l'institutionnel chez Friedrich. C'est un peu cette même opposition que nous retrouvons chez Deutsch et ses collaborateurs, qui distinguent « intégration » et « amalgamation ».

L'intégration est définie comme le processus qui crée une société de sécurité, c'est-à-dire une société où existe un sentiment de communauté, qui permet la résolution des problèmes par des procédés pacifiques plutôt qu'é par la violence physique⁴⁰. On distingue deux types de communautés de sécurité : la communauté amalgamée et la communauté pluraliste.

L'amalgamation se définit comme la fusion formelle de deux ou de plusieurs unités indépendantes dans une seule unité, plus large, avec — après amalgamation — une sorte de gouvernement commun qui peut être unitaire ou fédéral⁴¹.

Dans les communautés de sécurité pluralistes, les gouvernements séparés gardent leur indépendance légale. Ainsi, les pays scandinaves constituent ce type de communauté. Mais il peut y avoir amalgamation sans intégration : Deutsch en donne comme exemple l'empire des Habsbourg en 1914.

Aux États-Unis, selon Deutsch, l'amalgamation s'est réalisée avec les ratifications nécessaires de la Constitution de Philadelphie en 1788. Les Articles de la Confédération créaient une communauté de sécurité pluraliste, tout comme la Suisse entre 1291 et 1847⁴². Cela veut dire que le seuil d'amalgamation correspond plus ou moins, dans beaucoup d'études classiques, au seuil qui sépare la confédération d'États de l'État fédéral.

De l'étude historique de l'Allemagne, de l'Empire habsbourgeois, de l'Italie, de l'Union Norvège-Suède, de la Suisse, de la Grande-Bretagne et des États-Unis, Deutsch et ses collaborateurs concluent qu'il existe neuf facteurs essentiels à une communauté de sécurité amalgamée. Sans entrer dans les détails, nous pouvons caractériser ces facteurs de socio-économiques. Ce sont surtout les communications et les transactions qui sont importantes, mais il n'y a pas de facteur qui ait trait à la défense commune ou à la paix interne⁴³. Dans la terminologie de la politologie

38. Carl J. FRIEDRICH, *Europe : An Emergent Nation*, New York, Harper and Row, 1969, p. 24.

39. *Id.*, *ibid.*, p. 196.

40. Karl DEUTSCH et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Paperback, 1968, p. 5.

41. *Id.*, *ibid.*, p. 6.

42. *Id.*, *ibid.*, p. 29.

43. *Id.*, *ibid.*, p. 68.

américaine, les facteurs de Deutsch ressortissent donc à ce qu'on appelle la « *low politics* », et dans la liste de ce même Deutsch, les facteurs qui font défaut sont donc ceux qui ont trait à la « *high politics* ».

Le problème de la dialectique entre intégration et amalgamation est discuté et la réponse ne surprend guère : l'amalgamation peut accroître les capacités intégratives et l'intégration fonctionnelle peut, de son côté, conduire à une amalgamation. Il y eut intégration avant amalgamation en Allemagne et en Suisse ; par ailleurs, une amalgamation forcée (le Pays de Galles conquis par l'Angleterre en 1282) peut, par la suite, mener à l'intégration⁴⁴.

Deutsch et ses collaborateurs ont aussi étudié l'intégration européenne et arrivent à la conclusion que le processus s'est arrêté vers 1957-1958⁴⁵. Les éléments de leur analyse proviennent de cinq sources : 1) les interviews des élites ; 2) les sondages d'opinion ; 3) l'analyse du contenu des principaux journaux ; 4) la recherche des propositions de contrôle des armements ou de désarmement ; 5) l'étude des transactions (correspondance, commerce, échange d'étudiants, courants d'immigration).

L'accroissement des transactions est considéré par Deutsch comme « l'évidence la plus substantielle » ; cependant, le taux de croissance des transactions n'est guère plus élevé que celui auquel, on pouvait s'attendre du simple fait de la croissance économique⁴⁶.

Dans *Le Monde*, dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, dans le *Times* ou le *New York Times*, l'intérêt pour l'unification européenne diminue. Les sondages d'opinion montrent que les problèmes nationaux paraissent plus importants que les questions européennes. L'État national reste toujours « le foyer principal de polarisation⁴⁷ ».

5. LE FÉDÉRALISME EN TANT QUE « MARCHANDAGE » POLITIQUE

Le professeur William Riker, connu surtout dans les milieux de la politologie, pour son livre *The Theory of Political Coalitions* (1962) a également publié une œuvre intéressante et provocante sur le fédéralisme⁴⁸. Riker donne une définition assez formelle du fédéralisme. Une Constitution est fédérale si :

- 1) deux niveaux de gouvernement exercent le pouvoir politique sur le même territoire et sur le même peuple ;
- 2) chaque niveau régit au moins un domaine dans lequel il est autonome ;
- 3) il existe une garantie de l'autonomie (par exemple, dans la Constitution) de chaque gouvernement dans sa propre sphère⁴⁹.

Pour Riker, le fondement du fédéralisme réside dans une double garantie :

44. K. DEUTSCH, *Political Community and the North Atlantic Area*, op. cit., p. 25 et 80-84.

45. Karl W. DEUTSCH et al., *France, Germany and the Western Alliance*, New York, Charles Scribner's, 1967, p. 218.

46. Id., *ibid.*, p. 215-219.

47. Id., *ibid.*, p. 242-247.

48. William H. RIKER, *Federalism, Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.

49. Id., *ibid.*, p. 11.

celle, d'abord, de l'existence continue des unités constituantes ; celle, ensuite, de l'efficacité et de la viabilité du gouvernement fédéral. Cette double garantie permet, en système fédéral, d'éviter à la fois la balkanisation et l'impérialisme interne⁵⁰.

Riker distingue le fédéralisme « périphéralisé » du fédéralisme centralisé. Les exemples qu'il donne du fédéralisme périphéralisé montrent que ce système correspond historiquement à la dénomination de confédération dans le langage juridique. Le fédéralisme centralisé fut inventé par la Convention de Philadelphie et a remplacé, du fait de ses avantages, le fédéralisme périphéralisé. Dans ce fédéralisme-ci, la périphérie, c'est-à-dire les unités constituantes, exerce la plupart des fonctions gouvernementales. Au contraire, dans le fédéralisme centralisé, le centre, ou gouvernement fédéral, exerce la plupart des fonctions. A cause de cette différence, il estime que le fédéralisme périphéralisé tend à une certaine désintégration, et le fédéralisme centralisé à une certaine solidification⁵¹.

Riker pose alors trois questions :

- Quelles sont les forces qui créent un système fédéral ?
- Quelles sont les forces qui permettent la subsistance d'un système fédéral ?
- Vaut-il la peine de conserver un système fédéral ?

Pour répondre à la première question, il part de l'hypothèse que deux circonstances encouragent les politiciens à ce qu'il appelle le « marchandage du fédéralisme » (« *strike the bargain of federalism* ») :

1. Les politiciens qui proposent le marchandage désirent élargir leur contrôle territorial, soit pour faire face à un danger militaire ou diplomatique extérieur, soit pour préparer une agression ou une extension territoriale (par voie militaire ou diplomatique). Mais, incapacité militaire ou refus de la violence armée, cette extension ne peut se réaliser par une conquête militaire ; donc, s'ils veulent cet élargissement, ils doivent faire des concessions aux politiciens qui gouvernent les unités constituantes. Voilà l'essentiel du marchandage.

2. Les politiciens qui acceptent le marchandage en renonçant à une partie de leur indépendance en faveur de l'union, y consentent à cause d'un danger extérieur diplomatico-militaire ou parce qu'ils désirent participer à une agression potentielle de la fédération⁵².

Pour que ce marchandage ait lieu, il y faut l'existence de deux groupes. Le premier veut élargir son contrôle, l'autre accepte cet élargissement. Les motivations sont donc principalement des considérations diplomatico-militaires.

Riker prétend que ces deux prédispositions sont *toujours* présentes dans le marchandage fédéral. Il s'agit donc de *conditions nécessaires*. Il admet ne pas disposer d'assez d'information pour prouver que ces conditions sont aussi suffisantes⁵³.

50. William H. RIKER, *Soldiers of the States : The Role of the National Guard in American Democracy*, Washington, Public Affairs Press, 1957, p. 6-7.

51. RIKER, *Federalism...*, op. cit., p. 6-10.

52. ID., *ibid.*, p. 12.

53. ID., *ibid.*, p. 13.

Il propose cette hypothèse en remplacement de deux raisonnements qu'il estime fallacieux sur l'origine du fédéralisme. Le premier raisonnement est idéologique ; il affirme que le fédéralisme est créé pour garantir la liberté. Or, une fédération peut très bien évoluer vers une forme de dictature, comme cela a été le cas en U.R.S.S. ou en Amérique latine. Il n'y a donc pas de rapport causal simple entre fédéralisme politique et liberté. Ceux qui ont créé des systèmes fédéraux ont pensé non aux problèmes idéologiques, mais aux problèmes pratiques. Actuellement, le fédéralisme est une solution pratique et plusieurs des « *founding fathers* » américains étaient incontestablement en faveur d'un système unitaire⁵⁴.

Le deuxième raisonnement — également faux aux yeux de Riker — est le réductionnisme qui voit dans le fédéralisme une réponse possible à des conditions sociales qui convergent vers une sorte d'intérêt commun. Comme exemple de ce raisonnement, il prend les neuf critères de Deutsch pour une communauté de sécurité amalgamée ; or, de nombreuses fédérations réussies n'ont pas été fondées sur l'existence de ces facteurs. Ainsi, en Suisse, il n'existait pas de compatibilité des valeurs principales (premier critère de Deutsch) ; au contraire, il y avait même une guerre entre protestants et catholiques⁵⁵. Riker n'exclut pas que ces facteurs socio-économiques puissent développer une prédisposition à l'unification, mais, selon lui, ce sont les facteurs politiques — de « *high politics* » — qui poussent les politiques au marchandage.

Pour vérifier son hypothèse, Riker aborde les conditions de la naissance du fédéralisme américain. Il rejette d'emblée l'explication téléologique proclamant que la Fédération américaine fut créée pour accomplir le destin du pays — « *to fulfill its destiny* » — (c'était, par exemple, le point de vue exprimé par John Fiske, vers 1890, dans *A Critical Period in American History*). De même, il refuse l'interprétation économique de Charles Beard dans *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States* (1913), et apporte, en revanche, un certain nombre d'arguments qui viennent conforter sa thèse du primat des facteurs diplomatico-militaires. Tout d'abord, Riker souligne que la paix avec l'Angleterre de 1783 était instable ; il montre que dans les œuvres de Washington, les défauts, sur le plan militaire, des Articles de la Confédération sont mis en évidence ; il se réfère aussi à un manuscrit de Madison (1786) qui souligne les faiblesses militaires et diplomatiques des Articles. Finalement, dit-il, les cinq premiers articles du *Fédéraliste* traitent de problèmes militaires et diplomatiques. « Probablement, ces premiers articles furent-ils regardés par leurs auteurs comme ayant une importance primordiale. » Jay, qui les a écrit, était d'ailleurs considéré comme le meilleur expert dans ce domaine. Tout cela indique à l'évidence, pour Riker, « la primauté du motif militaire », sans qu'il exclut pour autant, rappelons-le, que les problèmes intérieurs — et donc les facteurs économiques — aient pu jouer un certain rôle⁵⁶.

Riker pense qu'une expansion impériale était impossible à l'époque de la Convention de Philadelphie. Aussi, les partisans de la fédéralisation

54. RIKER, *Federalism...*, op. cit., p. 13-15.

55. ID., *ibid.*, p. 15-16.

56. ID., *ibid.*, p. 17-20.

étaient-ils obligés de faire des concessions à ceux qui, finalement, acceptaient le marchandage qu'ils leur proposaient⁵⁷.

Après ces considérations sur la naissance du fédéralisme américain, Riker procède à une étude des autres fédérations existantes et arrive à la conclusion que ces facteurs diplomatico-militaires ont également présidé à la formation de ces systèmes fédéraux. Dans certains cas, cependant — Nouvelle-Zélande, Fédération ouest-indienne, Fédération Rhodésie-Nyasaland, Fédération du Mali et Fédération de l'Indonésie, — ces facteurs font défaut, ce qui expliquerait, d'après Riker, l'effondrement de ces fédérations⁵⁸.

Un système fédéral n'est pas simplement exposé au danger de la désintégration, mais aussi à celui d'une centralisation si poussée que le système devienne unitaire. C'est pourquoi, la deuxième question soulevée par Riker porte sur les conditions de survie d'une fédération. Au terme de son analyse, Riker conclut que c'est la structure du système des partis politiques qui assure le maintien du marchandage fédéral. Car, même s'il y a eu centralisation aux États-Unis, les garanties fondamentales de l'existence continue du fédéralisme sont plus fortes que jamais. Comment expliquer ce phénomène ?

Le Sénat a été d'abord vu comme une institution « périphéralisante », mais le fut-il en réalité ? Au début, les sénateurs étaient élus par les Assemblées législatives des États et étaient souvent investis d'un mandat impératif. Mais, graduellement, les sénateurs devinrent plus indépendants, à l'égard de leurs mandants et certains États commencèrent à faire élire directement les sénateurs par le peuple de leur État ; depuis le dix-septième amendement (1913), cette pratique s'est étendue à l'ensemble des États⁵⁹.

Ceux qui ont étudié le système politique américain sont d'accord pour reconnaître que les partis politiques du pays sont très décentralisés. Riker y voit deux raisons : la première ressortit simplement à la tradition ; la deuxième est « l'absence d'une devise efficace pour unifier les idéologies et l'organisation du parti⁶⁰ ». Si les partis adoptaient des orientations nationales, le président des États-Unis devrait pouvoir compter sur son parti, lors des votes au Congrès. Mais il ne le peut pas et doit négocier continuellement pour faire adopter ses propositions, en tenant compte des intérêts locaux.

Un président peut, certes, essayer de créer une idéologie, de façon à limiter par ce biais, cette négociation avec le Congrès ; plusieurs des présidents célèbres l'ont tenté (Jefferson, Jackson, Lincoln, Theodore Roosevelt, Franklin Roosevelt), mais avec peu de succès. « Le "localisme" demeure une force importante pour la garantie des États dans le marchandage politique⁶¹. »

C'est cette prise en considération des intérêts locaux qui se reflètent au travers des partis politiques, et l'absence de centralisation des partis qui suffisent

57. RIKER, *Federalism...*, op. cit., p. 20-25.

58. ID., *ibid.*, p. 25-48.

59. ID., *ibid.*, p. 87-91. Voir aussi RIKER, « The Senate and American Federalism », *American Political Science Review*, n° 49, 1955, p. 452-469.

60. RIKER, *Federalism...*, op. cit., p. 91-92.

61. ID., *ibid.*, p. 93-96.

à empêcher les *leaders* nationaux d'exercer un contrôle effectif sur leur parti⁶².

Riker passe ensuite à l'étude des autres fédérations pour voir si, là aussi, la structure du système partisan a été déterminante pour la pérennité du fédéralisme. Dans le cas du Canada par exemple, il dit que « typiquement, dans les provinces, un des partis nationaux ne trouve pas en face de lui un autre parti national, mais un parti local fort ». Pour cette raison, le parti national ne peut pas compter *a priori*, sur un appui local, mais est obligé de négocier cet appui⁶³.

Ce n'est donc pas uniquement à sa création qu'un système fédéral fait appel à la négociation, mais en fait, les tractations sont permanentes entre partis ou sections de partis, et si l'on prend le cas d'États fédéraux à partis centralisés comme l'Argentine ou l'U.R.S.S., il devient très difficile, du fait précisément de l'existence de ces partis centralisés, de se prononcer sur la réalité de leur caractère fédéral⁶⁴.

Riker en arrive ainsi à la conclusion qu'il y a une condition institutionnelle au contrôle de la nature du marchandage : la structure du système des partis peut être considérée comme la variable essentielle qui intervient entre les facteurs sociaux, à l'arrière-plan, et la nature spécifique du marchandage fédéral⁶⁵.

A ce stade de son argumentation, Riker pose enfin une troisième question : « Ce "marchandage fédéral" vaut-il la peine d'être conservé ? » Bien qu'il prétende qu'il s'agit là d'une question morale et, qu'en tant que politologue il ne peut y apporter de réponse, Riker se hasarde cependant à formuler quelques considérations.

Nous avons vu que le fédéralisme peut résoudre le dilemme entre la balkanisation ou l'impérialisme. C'est ainsi que, pour Riker, le problème n'est plus de savoir s'il faut instaurer un système fédéral, mais bien s'il faut le maintenir. Ne peut-on avancer, par exemple, que, dans le cas des États-Unis, un système unitaire aurait été plus satisfaisant⁶⁶ ?

Riker constate, en effet, qu'en Angleterre il y a liberté sans fédéralisme, alors qu'au Brésil, un système fédéral coexiste avec la dictature de Vargas. La doctrine du droit des États dans la Fédération américaine n'aurait été, en réalité, qu'une « défense déguisée de l'esclavage d'abord, de la tyrannie civile, ensuite », et l'autonomie des États peut être considérée comme la cause du fait que les droits civils de dix pour cent de la population américaine ont été niés durant une longue période⁶⁷.

La diversité se paie ; mais l'uniformité aussi. Si l'on voulait mesurer les coûts respectifs des deux formules, la comparaison serait peut-être difficile à établir. Riker, pour sa part, essaie de voir à quel groupe a davantage profité les principaux systèmes fédéraux ; il aboutit au tableau suivant⁶⁸ :

62. RIKER, *Federalism...*, op. cit., p. 101.

63. *Id.*, *ibid.*, p. 118.

64. *Id.*, *ibid.*, p. 122-124.

65. *Id.*, *ibid.*, p. 136.

66. *Id.*, *ibid.*, p. 137-138.

67. *Id.*, *ibid.*, p. 139-144.

68. *Id.*, *ibid.*, p. 155.

Capitalistes Racistes Grands propriétaires Minorités linguistiques

États-Unis	États-Unis	États-Unis	Canada
Canada		Mexique	Inde
Brésil		Brésil	Suisse
Argentine		Argentine	Yougoslavie
Australie		Inde	U.R.S.S.
Suisse			
Allemagne			

Répondre oui ou non à la question concernant la validité du maintien du fédéralisme dépend alors de son propre système de valeur.

Plus tard, Riker est revenu au problème du fédéralisme dans un article⁶⁹ qui critiquait quatre livres récemment publiés, où il voyait une confirmation de sa théorie⁷⁰, et deux autres livres, qu'il écartait, les jugeant trop superficiels⁷¹.

La confirmation qu'il voyait dans les quatre premiers livres était que le fédéralisme — en tant que tel — est, à ses débuts, significatif comme procédure de collaboration entre des gouvernements régionaux, auxquels est garantie l'autonomie. Dès que le gouvernement central fonctionne, les facteurs qui contribuent au maintien ou à la destruction de l'autonomie locale ne ressortissent plus fondamentalement au fédéralisme, mais sont, en profondeur, constitutifs de la culture politique, culture qui se reflète surtout par la structure du système des partis politiques.

La théorie de Riker représente un défi tant pour les politologues que pour les fédéralistes. Voyons dès lors comment elle a été reçue.

L'Anglais A. H. Birch a tenté de vérifier si la théorie de Riker pouvait être confirmée ou infirmée par une étude du Nigéria, de l'Afrique orientale ou de la Malaisie. Les neuf conditions de Deutsch n'étant pas remplies au Nigéria ou en Malaisie, il tombe d'accord avec Riker sur le fait qu'on ne peut considérer ces facteurs comme essentiels⁷².

Et les facteurs de Riker, eux-mêmes ? En ce qui concerne le Nigéria, Riker avait décrit l'ambition de Nkrumah comme un danger extérieur. Birch n'est pas de cet avis, mais pense qu'il existait des dangers intérieurs du fait des différences ethniques. On peut donc utiliser la théorie de Riker dans le cas du Nigéria à condition de l'interpréter, c'est-à-dire d'inclure le danger représenté par les futurs partenaires dans la fédération⁷³. Pour l'Afrique de l'Est, les facteurs de Deutsch existaient, sans qu'il y ait amalga-

69. William H. RIKER, « Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter ? », *Comparative Politics*, n° 2, 1969, p. 135-146.

70. Il s'agit de K. R. BOMBWALL, *The Foundation of Indian Federalism*, New York, Asia Publishing House, 1967 ; Thomas FRANCK (ed.), *Why Federations Fail : An Inquiry into the Requisites for Successful Fédéralism*, New York University Press, 1968 ; Marcus FRANDA, *West Bengal and the Federalizing Process in India*, Princeton University Press, 1968 ; et Paul SHOUP, *Communism and the Yugoslav National Question*, New York, Columbia University Press, 1968.

71. Il s'agit de Valerie EARLE (ed.), *Federalism : Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock, 1968 ; et Carl J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.

72. A. H. BIRCH, « Approaches to the Study of Federalism », *Political Studies*, n° 14, 1966, p. 23.

73. ID., *ibid.*, p. 25.

mation. Donc la théorie de Deutsch n'explique rien, mais, d'un autre côté, les conditions de Riker ne sont pas remplies, et l'absence de fédéralisation apporte « une confirmation frappante de la valeur de la contribution de Riker à la théorie du fédéralisme⁷⁴ ». Quant à la Malaisie, ce sont finalement des conditions diplomatico-militaires qui ont prédominé, mais, comme pour le Nigéria, Birch estime qu'il s'agit là de facteurs à la fois externes et internes⁷⁵.

A. H. Birch en arrive donc à la conclusion que la théorie de Riker est valable à condition de la modifier quelque peu pour y inclure les dangers intérieurs.

Ramesh Dikshit est plus critique. Il rappelle tout d'abord que les facteurs de Riker sont des *conditions nécessaires*. Pour prendre en défaut la théorie, il suffit alors de montrer qu'il existe au moins un système fédéral où ces facteurs ont été absents. Selon Dikshit, c'est le cas, au moins, de deux fédérations : l'Allemagne et l'Autriche de l'après-guerre. Dans ces deux cas, la structure fédérale a été imposée de l'extérieur et le fédéralisme ne peut donc être considéré comme la solution satisfaisante à une négociation menée par les *leaders* locaux⁷⁶. Et Dikshit de conclure : « Le fédéralisme est [...] une structure complexe, née comme réponse à une série d'arrangements locaux particuliers, et formée par l'interaction de facteurs économiques politiques et culturels. Choisir une de ces séries de facteurs pour expliquer la structure entière donne nécessairement des résultats qui ne sont que partiellement vrais⁷⁷. »

Il est possible que le facteur militaire suffise pour expliquer la création des anciennes confédérations, mais aujourd'hui, alors que l'objectif des systèmes politiques s'est considérablement élargi, ce facteur ne peut être considéré comme une explication suffisante de l'instauration du fédéralisme.

Les théories de Riker ont également été critiquées par Livingston, qui considère que le facteur « sécurité » y joue un rôle excessif⁷⁸, et par Sawyer, qui écrit que ce facteur est quelque peu « exagéré »⁷⁹.

Friedrich est encore moins tendre : il dit du livre de Riker qu'il est fondé sur une théorie erronée et dépassée, que ses fondements empiriques sont tout à fait inadéquats et que l'auteur ne connaît pas suffisamment la recherche récente dans ce domaine. Friedrich suggère notamment à Riker de lire le livre de Denis de Rougemont : *La Suisse, Histoire d'un peuple heureux*⁸⁰.

74. A. H. BIRCH, « Approaches to the Study of Federalism », op. cit., p. 29.

75. ID., *ibid.*, p. 32.

76. R. D. DIKSHIT, « Military Interpretation of Federal Constitutions : A Critique », *The Journal of Politics*, n° 33, 1971, p. 180-189.

77. ID., *ibid.*, p. 189.

78. W. S. LIVINGSTON, « Canada, Australia and the United States : Variations on a Theme » in Valerie EARLE (ed.), *Federalism : Infinite Variety in Theory and Practice*, op. cit., p. 98.

79. Geoffrey SAWYER, *Modern Federalism*, London, Watts, 1969, p. 181.

80. Carl J. FRIEDRICH, « Book Review », *American Political Science Review*, n° 60, 1966, p. 405.

6. LE FÉDÉRALISME EN TANT QUE « PARTNERSHIP »

Traditionnellement, le système fédéral a été considéré comme un système dualiste, dont les deux niveaux sont coordonnés (et non subordonnés) et indépendants. C'est cette conception, par exemple, que nous avons trouvée chez Wheare.

Nombre d'études américaines publiées après le *New Deal* soulignaient que la politique de Roosevelt avait modifié fondamentalement le fédéralisme américain : ce qui était auparavant un système dualiste (« *dual federalism* ») était devenu un système de coopération (« *cooperative federalism* »)⁸¹.

Mais, en 1960, Morton Grodzins développe l'idée que le système fédéral américain n'a jamais été un système de fonctions gouvernementales séparées ; que, même avant la Constitution, un statut de 1785, renforcé par l'« Ordonnance Nord-Ouest » de 1787, donnait des aides en terres (« *grants-in-land* ») aux États pour créer des écoles publiques ; que le gouvernement national était donc une force qui aidait à rendre possible ce qu'aujourd'hui on considère comme une des fonctions les plus typiquement locales, à savoir l'éducation primaire et secondaire⁸².

Grodzins faisait allusion à l'ouvrage classique de James Bryce sur le système américain, *The American Commonwealth*⁸³, dans lequel il décrivait le gouvernement central et les gouvernements des États comme « distincts et séparés dans leur action ». L'œuvre de Bryce est considérée comme une des grandes études sur le système politique américain, mais la critique de Grodzins est sans équivoque : « De grandes œuvres peuvent contenir de grandes erreurs, Bryce avait tort. Le XIX^e siècle, comme les premiers jours de la république, fut une période principalement caractérisée par la collaboration intergouvernementale⁸⁴. »

La thèse de Grodzins a trouvé l'appui de Daniel J. Elazar dans une importante étude sur la collaboration intergouvernementale au XIX^e siècle⁸⁵.

Pour Elazar, le principe essentiel du système américain est que les niveaux gouvernementaux se partagent les fonctions. Même si la Cour suprême a soutenu la thèse du fédéralisme dualiste, les actes du Congrès ont neutralisé les décisions de la Cour en donnant aux États une participation dans presque tous les programmes fédéraux de politique intérieure. Prenons l'exemple de l'amélioration des voies d'eau navigables, la Constitution la considère comme une responsabilité fédérale, mais, en pratique,

81. Cf. par exemple, Jane Perry CLARK, *The Rise of a New Federalism*, New York, Russell, 1938 ; George C. S. BENSON, *The New Centralization*, New York, Farrar and Rinehart, 1941 ; et Arthur N. HOLCOMBE, *Our More Perfect Union*, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1950.

82. Morton GRODZINS, « The Sharing of Functions » in Daniel J. ELAZAR, (ed.), *The Politics of American Federalism*, Lexington, Mass., Heath and Co., 1969, p. 12-13. Originellement publié comme « The Federal System » in *Goals for Americans* par The American Assembly, New York, Columbia University, 1960.

83. Le fédéralisme est traité dans le tome I, 3^e éd., New York and London, Macmillan, 1898, p. 312-358.

84. GRODZINS, « The Sharing of Functions », op. cit., p. 13.

85. Daniel J. ELAZAR, *The American Partnership*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962. Sur le fédéralisme coopératif, voir aussi Morton GRODZINS, *The American System : A New View of Government in the United States*, edited by Daniel J. Elazar, Chicago, Rand McNally and Co., 1966.

elle est devenue une responsabilité commune du gouvernement fédéral, des États et des autorités locales⁸⁶. Le système coopératif a rendu possible un rôle plus actif du gouvernement central et, en même temps, le maintien de la plus grande partie de la responsabilité opérationnelle dans les communautés locales⁸⁷.

Le fédéralisme américain n'a pas centralisé. D'abord à cause de la Constitution qui offre des garanties à l'autonomie des États membres, et surtout, à cause du processus politique. Celui-ci est caractérisé par trois mécanismes : 1) la démocratie territoriale ; 2) le système des partis politiques ; 3) le « *continuum public-privé* »⁸⁸.

L'organisation politique américaine est territoriale. La vie politique est organisée autour d'unités de territoire, plutôt que d'unités économiques, ethniques ou sociales. Les vrais centres des partis politiques se trouvent soit au niveau étatique, soit au niveau local. Ainsi, la base de la représentation politique est territoriale. Ce sont ces facteurs qui contribuent à empêcher la centralisation du fédéralisme américain⁸⁹.

Comme Riker, Elazar considère comme important le système des partis politiques, mais ne néglige pas le rôle des groupes d'intérêts. On peut dire que le « *partnership* » inclut ces éléments privés. Souvent, il est difficile de voir où finit l'intérêt public et où commence l'intérêt privé. Donc, le « *continuum public-privé* » existe et dans la formation des politiques et dans l'accomplissement des programmes : les revendications locales se faisant souvent par la voie des groupes d'intérêts⁹⁰.

Elazar distingue trois périodes historiques. Dans une première période (1787-1848), la technique la plus utilisée dans la coopération intergouvernementale est celle des sociétés anonymes mixtes (« *joint stock companies* »). Cette technique permettait des investissements à la fois fédéraux, étatiques et privés, pour des projets spécifiques, comme la construction de routes ou de canaux. Il y a aussi le cas d'assistance technique (« *services-in-aid* »), par exemple, l'aide apportée par les ingénieurs de l'armée fédérale. Durant cette période, il y a également une grande coopération en matière d'opérations bancaires et dans le domaine de l'éducation. Enfin, il faut mentionner la coopération fiscale commencée en 1790, quand la Fédération a pris en charge les dettes des États contractées pendant la guerre d'indépendance⁹¹.

Dans une deuxième période (1848-1913), le transfert de territoires fédéraux aux nouveaux États (« *grants-in-land* ») devient la technique principale de la coopération intergouvernementale. Quand l'Ohio devient État membre de la fédération en 1802, il reçoit des territoires fédéraux pour établir et aider des écoles publiques. L'Ohio est le premier de trente États à recevoir des « *grants-in-land* ». De cette manière, les vastes territoires

86. Daniel J. ELAZAR, « Federalism and Intergovernmental Relations » in Daniel J. ELAZAR et al., (ed.), *Cooperation and Conflict : Readings in American Federalism*, Itasca Peacock, 1969, p. 4-5.

87. Id., *ibid.*, p. 5.

88. Id., *ibid.*, p. 8.

89. Id., *ibid.*, p. 9.

90. Id., *ibid.*, p. 10.

91. Daniel J. ELAZAR, « Federal-State Collaboration in the Nineteenth-Century United States » in ELAZAR et al. (eds.), *Cooperation and Conflict*, op. cit., p. 87-96.

de l'Ouest ont constitué un facteur essentiel dans le développement de l'action coopérative⁹².

La troisième période commence avec la politique de Wilson que suit le *New Deal* de Roosevelt : la technique la plus importante devient l'aide en espèces (« *cash-grants-in-aid* »)⁹³.

La question est maintenant de savoir si, dans ce système de coopération, les États ont pu garder leur autonomie. En dépit des contrôles inévitables, et des conditions exigées pour l'obtention de ces subventions, Grodzins et Elazar estiment que cette aide a renforcé les États, tant dans leur capacité administrative que dans leur capacité politique⁹⁴.

Les citoyens ne sont pas obligés d'aller quémander à Washington lorsque l'entité locale a la capacité nécessaire. Évidemment, sénateurs et représentants doivent formuler des demandes d'assistance à Washington, et cela constitue une part importante de leur travail. Étant donné l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'administration fédérale, c'est auprès d'elle que les membres du Congrès passent une part importante de leur temps, afin de représenter leur circonscription. C'est ce qu'on appelle le « *case-work* », et cette manière de procéder est considérée comme tout à fait légitime. Souvent aussi, les intérêts locaux sont représentés dans les commissions qui préparent ou contrôlent une législation⁹⁵.

Le fédéralisme coopératif prend de nombreuses formes : Coopération informelle entre les fonctionnaires de niveaux différents, par exemple par le biais de leurs associations professionnelles nationales. Coopération directe entre le gouvernement fédéral et les pouvoirs locaux, notamment ceux des grandes villes. Cette coopération directe inclut aussi des groupes non gouvernementaux, en particulier lors de l'élaboration des programmes de lutte contre la pauvreté. Dans ce domaine, il a fallu quelquefois éviter le conservatisme des gouvernements de certains États. Mentionnons de plus ce qu'on appelle « *federalism without Washington* », c'est-à-dire la coopération directe entre États, par exemple les conférences des gouverneurs. L'un des aspects de cette coopération a consisté à harmoniser les législations des États dans les domaines d'intérêt national⁹⁶.

Terminons par ce jugement de Daniel J. Elazar : « ...Le mérite du système fédéral se trouve dans sa capacité à développer et maintenir des mécanismes vitaux pour la perpétuation de l'unique combinaison de force gouvernementale, de flexibilité politique et de liberté individuelle, qui a été la préoccupation centrale de la politique américaine⁹⁷. »

7. EN GUISE DE CONCLUSION

Nous avons vu que les études fédéralistes classiques s'orientaient principalement vers la structure institutionnelle du fédéralisme. Après la

92. ELAZAR, « *Federal-State Collaboration...* », op. cit., p. 96-103.

93. ID., *ibid.*, p. 103-104.

94. Cf. par exemple, Daniel J. ELAZAR, *American Federalism : A View from the States*, New York, Crowell, 1966, p. 35-36.

95. ID., *ibid.*, p. 144-147.

96. ID., *ibid.*, p. 76-77 et 158-162 et passim.

97. ID., *ibid.*, p. 216. Ajoutons que le professeur Daniel J. ELAZAR est aujourd'hui directeur du Centre d'études du fédéralisme à Temple University (Philadelphie). Le Centre publie *Publius : The Journal of Federalism* qui est maintenant dans sa cinquième année.

deuxième guerre mondiale, un grand nombre de politologues ont étudié le fédéralisme en tant que processus. L'intérêt essentiel de cet approche résidait dans la découverte des variables de ce processus. Deutsch souligne l'importance des facteurs socio-économiques, Riker des facteurs diplomatico-militaires ; mais tous deux ont été critiqués par d'autres politologues. Il semble donc préférable, compte tenu de nos connaissances actuelles, d'adopter l'attitude de Friedrich et de ne pas limiter l'analyse à un groupe limité de facteurs. Le fédéralisme est en effet un phénomène complexe qui refuse de se laisser expliquer d'une manière moniste.

L'analyse d'Elazar contient déjà une partie du vocabulaire de l'analyse systémique, comme « demandes », « capacité du système », etc. Mais une véritable analyse systémique du fédéralisme reste à faire⁹⁸, analyse qui a été utilisée avec profit dans le domaine de l'intégration européenne⁹⁹ et dans certaines études du système politique mondial¹⁰⁰.

FINN LAURSEN.

98. C'est notamment David EASTON qui a développé cette approche dans la science politique. Cf. *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965, et *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965.

99. Leon N. LINDBERG et Stuart A. SCHEINGOLD, *Europe's Would Be Polity*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970.

100. Cf. par exemple, Ervin LASZLO (ed.), *The World System : Models, Norms and Applications*, New York, Braziller, 1973, et d'autres livres dans la même série.