

## 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 concepts<sup>1</sup>.

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 extérieurs<sup>2</sup>.

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...<sup>3</sup> »

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 économique<sup>4</sup>. » La nouvelle Constitution n'avait pas le même défaut : elle constituerait un « rempart contre les dangers de l'extérieur<sup>5</sup> ».

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 siècles<sup>6</sup> ».

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 composent<sup>7</sup>. » 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 gré<sup>8</sup>. »

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 guerre<sup>9</sup> ». 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 ?

A 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 contrôler<sup>10</sup>. » « 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 gouvernement<sup>11</sup>. » « 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 justice<sup>12</sup>. »

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*<sup>13</sup>).

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 américaine<sup>14</sup>. 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 propriété<sup>15</sup> ».

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 citoyens<sup>16</sup> ».

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'ambition<sup>17</sup>. »

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 liberté<sup>18</sup> ».

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 départementaux<sup>19</sup> ».

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 Waitz<sup>20</sup>, les juristes allemands opposent *Staatenbund* et *Bundesstaat*, et l'influence de cette terminologie a été très grande : ainsi, le fameux historien anglais du XIX<sup>e</sup> 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*<sup>21</sup>. » 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<sup>e</sup> éd. 1893, p. 202.

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

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 »<sup>23</sup>.

Parmi les Anglais et Américains du xx<sup>e</sup> 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 »<sup>24</sup>. 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 politique<sup>25</sup>.

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<sup>e</sup> éd. par E. C. S. WADE, London, MacMillan, 1967, p. 138-140.

24. K. C. WHEARE, *Federal Government*, London, Oxford University Press, 4<sup>e</sup> 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 différents<sup>26</sup>.

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 particulières<sup>27</sup>.

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 gouvernementaux<sup>28</sup>. Cette garantie constitutionnelle de l'ordre fédéral se fait par la participation des unités de base au processus d'amendement<sup>29</sup>. 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 Constitution<sup>30</sup> ». 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 modernes<sup>31</sup>.

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<sup>e</sup> 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 locales<sup>32</sup>. 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)<sup>33</sup>.

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 économiques<sup>34</sup>. 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<sup>e</sup> siècle) et, dans d'autres cas, être un élément de ségrégation (l'exemple de l'Europe de l'après-guerre)<sup>35</sup>.

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 essentiel<sup>36</sup>.

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 processus<sup>37</sup>.

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 fondé<sup>38</sup>. 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 Communauté<sup>39</sup>.

#### 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 physique<sup>40</sup>. 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 fédéral<sup>41</sup>.

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 1847<sup>42</sup>. 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 interne<sup>43</sup>. 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'intégration<sup>44</sup>.

Deutsch et ses collaborateurs ont aussi étudié l'intégration européenne et arrivent à la conclusion que le processus s'est arrêté vers 1957-1958<sup>45</sup>. 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 économique<sup>46</sup>.

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 polarisation<sup>47</sup> ».

##### 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 fédéralisme<sup>48</sup>. 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 sphère<sup>49</sup>.

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.

