

Aspects du fédéralisme

Les aspects territoriaux du fédéralisme : une géographie à construire

par ANDRÉ-LOUIS SANGUIN

Federalism is a kind of division or separation of power, but applied on a territorial basis.

Carl J. FRIEDRICH
Constitutional Government
and Democracy.

The geographical nature of the community pattern and especially the location of the boundaries among the sub-communities and around the whole community are crucial to the federal system.

Peter H. MERKL
Federalism and Social Structure

Le fédéralisme n'est pas chose aisée à saisir pour une grande partie de l'opinion publique européenne et cela pour deux raisons partiellement centrales. D'une part, le fédéralisme comme histoire vécue et comme espace vécu n'est le fait que de trois Etats d'Europe (Suisse, Autriche, République fédérale d'Allemagne). De ces trois Etats, la Suisse détient la particularité d'être, *sensu lato*, le plus vieux et le plus petit des quelque vingt Etats fédéraux actuellement observables. Pour l'Autriche et l'Allemagne, l'option fédérale républicaine est plus neuve (1920 pour l'une, 1949 pour l'autre si l'on ne tient pas compte de l'expérience avortée de Weimar). Même si officiellement la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie s'affichent comme Etats fédéraux, le régime du parti

unique, la toute-puissance de la planification quinquennale autoritaire, le centralisme bureaucratique permettent de parler davantage d'un pseudo-fédéralisme. Phénomène essentiellement démocratique, le fédéralisme est incompatible avec toute forme dictatoriale de gouvernement. D'autre part, le fédéralisme est parfois difficile à percevoir dans de larges couches des peuples d'Europe parce que ceux-ci ont été pétris par plusieurs décennies, voire plusieurs siècles d'unitarisme centralisé.

Cet unitarisme a d'ailleurs pris en certains pays une connotation typiquement jacobine (la France étant l'exemple le plus significatif de cet état de choses). Ceci explique pourquoi le fédéralisme est une notion extrêmement difficile à faire assimiler aux esprits français, en particulier.

Un certain nombre de sciences sociales ont effectué leur apport à l'émergence d'une théorie du fédéralisme. A partir des idées-mères de Proudhon et de celles du personnalisme, ont été élaborées en Europe une théorie du fédéralisme fonctionnel et régional (Denis de Rougemont), une théorie du fédéralisme intégral (Alexandre Marc et le groupe de Nice), une théorie du fédéralisme ethnique (Guy Héraud) qui ne s'excluent pas mutuellement. Il existe donc indéniablement un *paradigme fédéraliste*. Or, au sein des sciences sociales, la géographie n'a jamais apporté son concours aux concepts du fédéralisme et, bien plus, elle brille carrément par son absence. Aussi, à partir des allures spatiales observées dans les Etats fédéraux les plus significatifs, les réflexions proposées ci-dessous se veulent une tentative d'élaboration d'une théorie spatiale du fédéralisme venant renforcer le corpus théorique déjà en place. L'approche géographique du fédéralisme n'est ni une anti-sociologie ni une anti-économie ni une anti-science politique, elle est surtout une question d'éclairage particulier et de structure mentale. Selon l'heureuse expression d'Earle, le fédéralisme est, en effet, d'une infinie variété en théorie et en pratique¹.

La nature du fédéralisme

Le fédéralisme n'est pas fondé en soi sur des diversités sociologiques car d'autres formes de gouvernement ont, elles aussi, leurs diversités économiques, sociales et culturelles. Il se distingue beaucoup plus par le fait suivant : dans la vraie société fédérale, les principales diversités sont

1. EARLE, Valerie, *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca (Illinois), Peacock, 1968.

régionalement groupées; dans les sociétés non-fédérales, les principales diversités traversent la société sans avoir nécessairement des bases territoriales. Dès lors, la nature essentielle du fédéralisme ne réside pas dans les sociétés ou dans les diversités sociétales. Elle réside dans l'allure spatiale des diversités sociales, politiques, économiques ayant imprimé aux régions de la société nationale un certain sens d'identité individuelle. L'étude du fédéralisme comme forme d'organisation gouvernementale est concernée par des régions politiques elles-mêmes divisées en plusieurs sociétés parfois en conflit entre elles. Le concept de fédéralisme en tant que politique se fonde essentiellement sur des diversités régionalement groupées. On peut considérer comme très pertinent le postulat de Dicey selon lequel le fédéralisme résulte d'une psychologie particulière parmi différentes communautés au sein d'un espace donné, lesquelles désirent l'union sans désirer une unité complète². En d'autres termes, l'essence du fédéralisme réside dans les loyalismes régionaux placés côte à côte et chapeautés par un sens de la solidarité nationale.

Le fédéralisme moderne est né aux Etats-Unis avec la Constitution de 1787. Il y a un critère central pour déterminer le fédéralisme fonctionnel: l'existence de la garantie de l'autonomie régionale. Tel est le sens des fédérations classiques (Suisse, Etats-Unis, Canada, Australie). Le fédéralisme est exclusivement un compromis entre les forces centrifuges et les forces centripètes s'exerçant simultanément. Il surgit lorsqu'un équilibre caractéristique entre ces forces est désiré. Les territoires politiques entrent en fédération quand les forces centripètes pèsent plus que les forces séparatistes et quand ils considèrent qu'il y a plus d'avantages à s'unir qu'à se séparer. Edifié essentiellement comme une maison partagée entre l'unité complète et la séparation complète, le fédéralisme présente un éventail de situations extrêmement large.

L'approche institutionnelle du fédéralisme est celle qui capte le plus facilement l'attention des observateurs. Le chercheur ayant exercé la plus grande influence dans ce type d'approche est sans conteste K.C. Wheare et des générations d'étudiants ont analysé le fédéralisme selon cet éclairage³. Malheureusement, ce genre d'analyse se concentre sur les quatre grands modèles classiques (Suisse, Etats-Unis, Canada, Australie). On a voulu également définir la nature du fédéralisme uniquement

2. DICEY, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1939.

3. WHEARE, K.C., *Federal Government*, New York, Oxford University Press, 1964.

en termes sociologiques. Le leader incontesté de cette tendance est W.S. Livingston⁴. Selon lui, le fédéralisme est un phénomène de diversité sociale plutôt qu'une mécanique constitutionnelle.

Il est vrai que les institutions fédérales sont fréquemment le reflet de la diversité sociale mais est-ce le seul élément utile comme objectif d'analyse? Un essai pour développer un modèle flexible de fédéralisme a été tenté autour de C.J. Friedrich⁵. Pour cette école de pensée, le fédéralisme est un processus plutôt qu'un cadre statique de gouvernement. Il s'ensuit que le fédéralisme est perçu à la fois comme un processus d'intégration et comme un processus de différenciation. Ainsi, dans cette perspective, la transformation de l'Empire Britannique en un Commonwealth Britannique des Nations et celle (envisagée et commencée) des Etats européens en des Etats-Unis d'Europe constitue un processus fédéralisant. Mais si le fédéralisme se définit en des termes aussi généraux, il est difficile de dire si certains systèmes politiques peuvent être considérés comme fédéraux à une époque donnée: c'est notamment la question soulevée par le cas de l'Union Soviétique. Pour Riker, enfin, le fédéralisme est le résultat d'une négociation politique ayant pris place dans une situation historique unique⁶. Selon ce théoricien, la survivance ou la disparition du système fédéral dépend de la nature du système de parties politiques qui s'y développe. Dans cette optique, il n'est plus question de division des pouvoirs gouvernementaux, ni de survivances des fidélités régionales et locales, ni du droit affirmé des Etats fédérés constitutifs.

Ces quatre approches se recoupent et se complètent mais ne couvrent pas la totalité de la réalité complexe du fédéralisme. De plus, il est relativement malaisé de saisir lequel des Etats fédéraux actuels correspond intégralement à l'un ou à l'autre de ces modèles. En résumé, l'idée fédérale est la réponse de l'esprit au problème politique dans la composition des affaires humaines, à savoir le besoin d'atteindre l'unité et la diversité, l'ordre et la liberté, la centralisation et l'autonomie. Deux questions centrales quant à la nature du fédéralisme ne doivent pas être per-

4. LIVINGSTON, William S., «A Note on the Nature of Federalism», *Political Science Quarterly*, 1952, vol. 67, n° 1, p. 81-95; *Federalism and Constitutional Change*, London, Oxford University Press, 1956.

5. FRIEDRICH, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.

6. RIKER, W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.

dues de vue. Quelles sont les forces propulsives sous-tendant l'action centripète qui pousse à l'aménagement fédéral? Quelles sont les conditions par lesquelles une fédération effective peut se maintenir?

Sans vouloir occuper le vaste champ couvert par ces deux questions, deux exemples contemporains esquisseront des parcelles de réponses. C'est la Prusse, seule, qui créa la Confédération de l'Allemagne du Nord en 1867 et, quatre ans plus tard, l'Empire du IIème Reich. Les petits Etats allemands ne purent s'opposer à l'objectif fédéral de Bismarck. En 1868, celui-ci disait: «Une union plus forte de la majorité des Allemands ne pourra s'obtenir que par la force à moins qu'un danger commun ne les pousse à s'unir». La seconde alternative prévalut puisque le danger commun fut la guerre franco-prussienne de 1870 qui engendra l'Empire des Hohenzollern. De l'autre côté de l'Atlantique, un calcul rationnel des avantages et des inconvénients de la contiguïté géographique contribua aux efforts couronnés de succès de la Convention de Philadelphie en 1787 et les *Federalist Papers* demeurent sans contester le témoignage historique le plus éloquent de ce calcul⁷. En ce qui concerne la construction de l'Europe fédérale, la contiguïté géographique n'a pas eu, jusqu'à maintenant, l'effet dynamisant qu'elle eut il y a deux siècles outre-Atlantique et, en tout cas, elle n'est pas assez forte pour contrer les cloisonnements profondément enracinés du sous-continent européen. En d'autres termes, depuis la disparition de la Chrétienté médiévale où un Thomas d'Aquin et un Erasme pouvaient aller enseigner d'une université à l'autre sans passeport ni permis de séjour, aucun mythe suffisamment puissant n'est apparu pour unir toutes les classes et toutes les ethnies d'Europe.

Le fédéralisme comme distribution territoriale d'autorité

Bien que beaucoup d'observateurs s'accordent pour voir dans le fédéralisme le système politique le plus expressif au point de vue spatial, peu d'attention a été accordée jusqu'à maintenant aux bases géographiques de la politique fédérale. Fréquemment, le concept de fédéralisme comme politique basée sur des diversités régionalement groupées est attribué à Livingston.

En réalité, ce concept fut d'abord formulé par le juriste allemand

7. HAMILTON, Alexander, James MADISON et John JAY, *The Federalist Papers*, New York, The New American Library, Mentor Books, 1961.

Hugo Preuss dans son livre *Gemeinde, Staat, Reich*, publié en 1889, puis repris et amplifié par Mogi, Schlesinger et Brecht⁸.

Il y a deux raisons pour considérer le fédéralisme comme l'expression la plus géographique de toutes les formes de gouvernement. Premièrement, il se fonde sur l'existence de différences régionales, sur un sens du localisme, sur une conviction que l'espace dans lequel on habite est différent des autres. Karve a défini le fédéralisme comme le processus par lequel un large sens de solidarité sociale se réconcilie avec l'attachement pour l'identité locale grâce à une structure politique dualiste⁹. Deuxièmement, à cause de cette organisation dualiste et à cause d'une autonomie régionale étoffée, les régions demeurent hautement articulées dans un Etat fédéral. Conséquemment, les interactions spatiales y sont beaucoup plus facilement et plus clairement identifiables que dans toute autre forme d'Etat.

Dès lors, si le fédéralisme a comme point de départ une reconnaissance tacite des personnalités régionales et dans la mesure où les interactions spatiales dans la vie politique des Etats fédéraux sont correctement identifiées, le fédéralisme devient un sujet de recherche géographique. Le préalable géographique fondamental du fédéralisme est, répétons-le, l'existence de diversités régionalement groupées. Cependant, un gouvernement n'a jamais été qualifié de fédéral parce qu'il s'était organisé sur une base régionale et le fédéralisme n'est rien s'il est là pour embrasser des diversités territorialement dispersées. Les différences régionales en France, par exemple, n'ont pas été assez fortes malgré les vœux de Fougeyrollas, pour faire évoluer le pays dans un sens fédéral et l'unitarisme centralisé demeure la règle¹⁰.

Par ailleurs, il convient de souligner un phénomène non négligeable: la distribution spatiale des diversités régionales à l'intérieur de la fédération ne se calque pas automatiquement sur les frontières des Etats fédérés. Le fait que certaines de ces diversités débordent ces frontières forme, en soi, une manifestation valide du principe fédéral. La Suisse

8. MOGI, S. *The Problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory*, London, Allen and Unwin, 1931. SCHLESINGER, R., *Federalism in Central and Eastern Europe*, London, Kegan Trench Trubner, 1945. BRECHT, A., *Federalism and Regionalism in Germany: The Division of Prussia*, New York, Oxford University Press, 1945.

9. KARVE, D.G., *Federations: A Study in Comparative Politics*, London, Oxford University Press, 1932.

10. FOUGEYROLLAS, Pierre, *Pour une France fédérale, vers l'unité européenne par la révolution régionale*, Paris, Denoël, Collections Médiations, 1968.

est l'illustration la plus significative de ce postulat puisque les deux principales diversités confessionnelles dans la vie nationale (protestantisme et catholicisme) sont distribuées territorialement de telle manière qu'elles ne se superposent pas aux deux principales diversités linguistiques (allemand et français) au point de créer une double allégeance qui est un facteur extrêmement unifiant. Sans un ordre différent, l'Alaska séparé des Etats-Unis ou Berlin-Ouest séparé de la RFA compensent le manque de contiguïté territoriale, avec le cœur de l'Etat fédéral, par d'excellents transports et télécommunications. Comme beaucoup d'autres institutions humaines, le fédéralisme est une tentative pour résoudre le problème de l'organisation humaine dans l'espace. La marque particulière du fédéralisme est de trouver des solutions à des questions gouvernementales où s'entrecroisent des similitudes et des différences spatiales. Dès lors, le fédéralisme est un produit de la géographie et l'essence du fédéralisme réside non pas dans sa structure constitutionnelle, mais dans la géographie de la société elle-même. Un spécialiste comme SPATE a voulu établir un lien causal entre certains facteurs géographiques et la forme fédérale de gouvernement. Il concluait que le fédéralisme moderne était essentiellement une formule appropriée aux terres vierges et aux vastes pays¹¹. Même s'il y a une parcelle de vérité dans ce postulat, il ne valide en aucune manière une quelconque relation causale entre la grande taille et le fédéralisme. Beaucoup de grands Etats ne sont pas fédéraux (Chine, Zaïre, Algérie...) et beaucoup de petits Etats ont adoptés avec succès l'arrangement fédéral (Suisse, Autriche). De même, il n'y a pas de rapport automatique entre le fédéralisme et la faible densité de population comme l'expriment, *a contrario*, la Suisse (155 h/km²) et l'Allemagne (250 h/km²).

La mise en équation du fédéralisme avec la vastitude territoriale et la faible densité en habitants revêt, cependant, une portée différente de celle voulue par Spate.

En effet, l'expérience administrativement et politiquement nouvelle qu'est le fédéralisme a de meilleures chances de succès dans des terres neuves et relativement vides où les populations n'ont pas une longue histoire et où les identités culturelles n'ont pas eu le temps de se développer. C'est, en quelque sorte, le cas du Canada et des Etats-Unis, du Bré-

11. SPATE, O.H.K., «Geography and Federalism», *Indian Geographical Journal*, 1944, vol. 14, p. 24-36.

sil et de l'Australie. Par contre, un pays comme l'Inde est un exemple allant à l'encontre des thèses de Spate. Ce pays est enraciné dans de vieux loyalismes historiques et il est l'un de ceux possédant la plus vieille histoire de la civilisation humaine. Cela n'empêche pas l'Inde d'être légitimement considérée comme le fédéralisme le plus réussi en dehors des expériences classiques. Le fait important dans le fédéralisme n'est pas le type de superficie ou de densité de population, mais les loyalismes régionaux et le sens du localisme. L'aspect fallacieux de la relation causale fédéralisme-superficie est révélé par les Treize Colonies de 1787 ou les quatre provinces de l'Amérique du Nord Britannique de 1867. Ces deux entités politiques ne constituaient, à l'époque, qu'une très petite portion des espaces maintenant couverts par les Etats-Unis et le Canada.

Dans toute union fédérale, les Etats constitutifs sont des agents de changement environnemental, car ils entretiennent, chacun, des processus de développement, différents de leurs partenaires. En d'autres termes, les frontières intra-fédérales ont une influence sur le paysage. Ce phénomène fondamental n'a pas reçu jusqu'à maintenant toute l'attention qu'il méritait. L'impact du fédéralisme sur le paysage est donc un thème à ne pas négliger, car, de plus, tout Etat fédéré supporte sur son territoire une emprise spatiale du gouvernement central qui, selon les lieux et les constitutions, possède les bases militaires, les parcs nationaux, les chemins de fer, les ports et aéroports. C'est toute la question des enclaves fédérales au sein des territoires. On affirme souvent que le fédéralisme est un partage de juridiction et non un partage territorial; or, le statut du domaine fédéral central crée fréquemment un clivage territorial et montre qu'il y a certains droits territoriaux fédéraux. D'une façon subtile et inexorable, l'emprise du pouvoir fédéral sur les territoires fédérés se réalise actuellement par deux biais: les matières constitutionnelles nouvelles et l'aménagement du territoire.

De nouveaux champs de juridiction ont fait leur apparition sur la scène politique. La plupart du temps, les Etats fédérés ont ignoré ou inexploité ces nouveaux secteurs et, en toute logique, les autorités centrales se sont arrogées de nouvelles tranches de pouvoir. Dans tous les Etats fédéraux du monde, ce phénomène est devenu classique à cause de facteurs d'accélération comme la technologie nouvelle, les crises économiques et les guerres. Par les sommes colossales qu'il met en branle, l'aménagement du territoire place les Etats fédérés en position de demandeurs. Finalement, comme l'a démontré l'analyse de McKinley à partir de l'exemple américain, il existe un impact de plus en plus gran-

dissant du pouvoir fédéral central sur l'administration publique des ressources naturelles ou transformées¹².

Vers une typologie fédérale

Avant et pendant la campagne électorale de 1979 pour la désignation des députés au Parlement Européen, a ressurgi le faux et ridicule débat concernant les concepts d'Europe confédérale et d'Europe fédérale. Soyons clairs une fois pour toutes: *toute authentique confédération relève du droit international public tandis que toute authentique fédération relève du droit constitutionnel interne.*

Une confédération existe en vertu d'un traité et non d'une constitution. Les Etats qui y participent gardent leur pleine souveraineté mais conviennent de déléguer certains de leurs pouvoirs à un organe central pour des buts précis (douanes, défense, monnaie, transports...). Cet organe central est formé de délégués des Etats membres et non de députés élus par le peuple. Il n'y a aucun lien direct entre l'organe confédéral et les citoyens. A l'opposé, une fédération est un régime où l'autorité de l'Etat se trouve non pas hiérarchisée, mais partagée entre deux ou trois ordres de gouvernement dont chacun, dans les limites de sa compétence, exerce la plénitude des pouvoirs étatiques.

Il est essentiel que ce partage des pouvoirs soit délimité par la Constitution elle-même. S'il dépend de la volonté du pouvoir central, ce n'est plus du fédéralisme mais de l'unitarisme décentralisé. Pour qu'il y ait fédéralisme, il est donc absolument nécessaire qu'il y ait une constitution, c'est-à-dire un texte écrit auquel le pouvoir central et les Etats membres sont également tenus de se conformer. Comme corollaire de cette exigence, il faut qu'il y ait, au-dessus des deux ordres de gouvernement, un tribunal qui soit le gardien et l'interprète suprême de la Constitution. La langue allemande, quant à elle, ne s'est pas égarée dans le débat et a depuis longtemps établi la différence entre une confédération (*Staatenbund*) et une fédération (*Bundesstaat*).

L'histoire moderne et contemporaine offre des exemples intéressants de confédérations: Provinces-Unies des Pays-Bas (1579-1795), Confédération des Treize Colonies d'Amérique (1776-1787), Empire des Habsbourg (1806-1918), Confédération du Rhin (1806-1814), Confé-

12. McKINLEY, Charles, « The Impact of American Federalism upon the Management of Land Resources », in McMAHON, Arthur W., *Federalism Mature and Emergent*, Garden City, Doubleday, 1955, p. 305-327.

dération Helvétique (1815-1848), Confédération Germanique (1815-1866), Confédération de l'Allemagne du Nord (1866-1871), Empire Allemand (1871-1918).

L'Empire Austro-Hongrois fut à la fois une ligue et un Etat unitaire puisque, d'une part, le gouvernement central était subordonné aux parlements de Vienne et de Budapest et que, d'autre part, l'empereur d'Autriche roi de Hongrie détenait et exerçait le pouvoir même exécutif suprême. Pour ne pas avoir su virer à temps au fédéralisme, cet empire sombra dans les derniers soubresauts de la Grande Guerre. Contrastant avec l'Autriche-Hongrie, la confédération de l'Empire Allemand se caractérisait par la toute-puissance de l'un des Etats constitutifs, à savoir la Prusse. Au Bundesrat, la Prusse, malgré 17 voix sur 61, possédait un droit de veto absolu sur les décisions. Le roi de Prusse était l'Empereur et le chef suprême des armées, son premier ministre agissait comme chancelier confédéral et comme président du Conseil de la Confédération. Les Provinces Unies des Pays-Bas, plus tôt en Europe, formaient une députation de sept provinces souveraines. Leur organe central, intitulé Etats Généraux, détenait une autorité *dérivée* puisque toute province, si petite fût-elle, pouvait, par son opposition obstinée, bloquer toute décision. Cette position fut la même pour la Confédération des Treize Colonies d'Amérique.

Le sort politique d'une confédération est d'être toujours une forme transitoire vers deux solutions possibles: la dissolution ou la transformation en un Etat fédéral. Le Saint Empire ou la Confédération du Rhin ont disparu, mais la Confédération Helvétique a donné naissance à l'Etat fédéral suisse de 1848, la Confédération des Treize Colonies aux Etats-Unis d'Amérique. En ce qui concerne la Communauté Européenne aux structures pratiquement confédérales, la question est de savoir dans quels délais elle se transformera en un Etat fédéral. Enfin, signalons que les termes actuels de Confédération Canadienne et de Confédération Helvétique relèvent d'une question de *sémantique*. Le terme appliqué au Canada provient tout simplement d'une imprécision de vocabulaire employé par les pères fondateurs de 1867. Pour la Suisse, l'appellation toujours en vigueur représente une survivance terminologique de la structure politique que le pays a connu jusqu'en 1848.

L'expérience et le recul historiques permettent de classer le fédéralisme des Etats en quatre catégories bien distinctes: le fédéralisme imposé, le fédéralisme centralisé, le fédéralisme de compromis et, enfin, le fédéralisme d'intérêt mutuel. Le *fédéralisme imposé* est généralement

une entreprise de décolonisation établie contre la volonté des populations concernées ou, tout au moins, sans leur consentement électoral. Tel fut le cas des West Indies (Antilles britanniques), de la Fédération de l'Afrique Centrale ou de la Grande Malaysia. Le *fédéralisme centralisé* est facile à repérer sur la carte, car il est constitué de trois Etats marxistes totalitaires : l'URSS, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. La dictature du parti unique, du Plan et de la bureaucratie ne permet pas de les considérer comme vraiment fédéraux. Le *fédéralisme de compromis* provient de la situation particulière de plusieurs peuples qui n'ont pas assez de volonté pour se bâtir, chacun, leur propre état. L'Union Indienne et le Nigéria font partie de cette catégorie. Enfin, le *fédéralisme d'intérêt mutuel* est celui voulu par l'ensemble des habitants d'un territoire concerné, soit à cause d'une expérience historique commune, soit par un oui massif exprimé lors du référendum d'adoption de la constitution fédérale. Ce type de fédéralisme est fort bien illustré par des pays comme les Etats-Unis et le Brésil, la Suisse, l'Autriche et l'Allemagne.

Les problèmes du Canada contemporain mettent fort bien en relief la *parfaite hybridité* de son arrangement fédéral adopté en 1867. Pour les différentes collectivités britanniques et loyalistes peu tentées d'être absorbées dans la mouvance politique des Etats-Unis, la fédération relevait d'un principe évident d'intérêt mutuel. Pour les Canadiens-Français du XIX^e siècle (toutes provinces confondues), l'option fédérale représentait, à l'époque, un compromis acceptable. Pour les pouvoirs provinciaux actuels soucieux d'autonomie fiscale et d'indépendance économique, le fédéralisme est ressenti comme un centralisme. Enfin, pour l'Etat national du Québec, le fédéralisme est perçu de plus en plus comme en centralisme contraignant, ce qui engendre un sécessionnisme fondé sur le droit à la différence économique, culturelle et linguistique. Le Canada apparaît ainsi comme un assemblage d'où ne se dégage aucune *canadianité*.

La discussion sur la nature géographique du fédéralisme resterait incomplète si l'on omettait une brève référence aux concepts de *symétrie* et d'*asymétrie*. Ce phénomène simultané réside dans le fait suivant : les collectivités groupées et impliquées dans une fédération possèdent suffisamment d'intérêts communs pour désirer l'union, mais, en concomitance, elles possèdent des éléments divergents. Ceux-ci proviennent d'un sens de l'autonomie régionale fondé sur la défense des identités et des intérêts locaux. Le système fédéral est donc symétrique et asymétrique

tout à la fois dans la mesure où les relations de chaque territoire fédéré se font avec le pouvoir central et avec les autres partenaires ; et dans la mesure également où chaque territoire correspond à des différences d'intérêt et de caractère.

Le fédéralisme contemporain : rigidité ou flexibilité, stabilité ou obsolescence ?

La tendance mondiale des Etats fédéraux vers un certain centralisme fait surgir la notion d'*intégrité territoriale* parmi les partenaires fédérés. N'y a-t-il pas là une sorte de hiérarchie dominant-dominé dans la mesure où tout Etat fédéré supporte sur son territoire cette emprise plus ou moins variable du gouvernement central que l'on a évoqué tout à l'heure ? Par contre, le fédéralisme se révèle comme une formule territoriale extrêmement souple et flexible. En effet, il est toujours possible de faire surgir à l'intérieur de l'union fédérale de nouveaux Etats constitutifs, soit par création ex nihilo, soit par fusion, soit par scission. Au Canada, Terre-Neuve n'est entré dans l'union qu'en 1949. Aux Etats-Unis, Hawaï et l'Alaska sont devenus *states* à part entière en 1959 (Porto-Rico jouissant d'un statut particulier d'Estado Libre Asociado). En Suisse, Bâle s'est scindé en deux cantons différents en 1833 tandis que le canton du Jura émergeait en 1978 par détachement du canton de Berne. Au Brésil comme au Canada ou en Australie, rien n'empêche la transformation des territoires fédéraux en Etats fédérés quand leur population aura atteint un seuil suffisant. Cette flexibilité territoriale du fédéralisme est d'ailleurs l'une de ses caractéristiques les plus positives par rapport aux Etats unitaires.

La réponse aux menaces internes visant le système fédéral réside, peut-être, dans ce qu'il est convenu d'appeler maintenant le *fédéralisme coopératif*. Toute république moderne, quelle que soit sa philosophie économique et politique, peut difficilement éviter l'extension des interventions de l'Etat puisque nous sommes dans l'ère du *welfare state*. Pour cette raison, la coordination des politiques fédérées et des politiques fédérales est impérative. Certains chercheurs prétendent que le fédéralisme est devenu obsolète au XX^e siècle à cause de la planification économique¹³. En fait, on observe plutôt une nouvelle phase du

13. LASKI, H.J., « The Obsolescence of Federalism », *The New Republic*, 1939, vol. 98, p. 367.

fédéralisme. Au XIX^e siècle, le principe intégrateur était l'indépendance des Etats fédérés et de l'autorité centrale; au XX^e siècle, le principe intégrateur est le besoin de coopération entre les deux ou trois ordres de gouvernement. Cette nouvelle phase, intitulée fédéralisme coopératif, se définit comme un système dans lequel les deux gouvernements se complètent et effectuent ensemble une variété d'opérations. On peut aussi avancer que le fédéralisme moderne est plutôt un fédéralisme de fonctions qu'un fédéralisme de pouvoirs, un fédéralisme de politiques plutôt qu'un fédéralisme de lois. Le fédéralisme coopératif n'est pas une nouvelle mouture du fédéralisme, il s'agit bien plus d'une question d'accent. Le fédéralisme dualiste perçoit les deux ordres de gouvernement comme des rivaux égaux tandis que le fédéralisme coopératif les perçoit comme des partenaires égaux. Dans tous les cas, aucun niveau de gouvernement n'est subordonné à l'autre.

Le rôle du pouvoir central comme régulateur est une nouvelle phase dans le développement du fédéralisme. En Suisse, c'est à ce domaine que s'attache la Fondation pour la collaboration confédérale établie à Soleure.

Les termes de démocratie consociétale (*consociational democracy*) et de consociétalisme (*consociationalism*) font référence aux efforts délibérés pour contrecarrer les effets immobilisants ou déstabilisants de la fragmentation culturelle. Le fédéralisme comme démocratie consociétale se caractérise par un gouvernement capable de transformer en démocratie stable une démocratie fragmentée en de multiples cultures politiques. Si la Suisse a pu développer un *fédéralisme consociétal*, c'est parce qu'elle a su remplir quatre conditions préalables. Premièrement, le pouvoir fédéral a toujours eu l'intelligence d'accommoder les intérêts divergents et les besoins des sous-cultures constitutives. Deuxièmement, ce même pouvoir a eu la capacité de transcender les clivages et de rassembler dans un effort commun les élites des sous-cultures constitutives. Troisièmement, il a su maintenir le système dans une cohésion et une stabilité constructives. Quatrièmement, toutes les élites politiques de l'union fédérale (y compris celles du Jura) ont perçu les dangers de la fragmentation politique. A cela s'ajoute le fait que la Suisse excipe d'une longue tradition de pluralisme et d'accommodation politiques qui a précédé de beaucoup le processus de modernisation politique. En Suisse donc, les anciennes pratiques consociétales ont facilité la transition pacifique vers de nouvelles formes d'organisation politique pluraliste. Le consociétalisme est sans doute le luxe d'une petite nation

comme la Suisse, il explique pourquoi les divisions culturelles n'y sont jamais devenues périlleuses.

Les processus fédéralistes ont quelque ressemblance avec les lois de la thermodynamique (chaleur, énergie, entropie...). La société constitue, pour l'homme, son principal mode d'organisation pour résister à l'entropie. Les avenues qu'empruntent les sociétés fédérales pour diriger le changement et la diversité s'apparentent aux concepts de la thermodynamique. Dans un véritable système fédéral, l'équilibre entre le pouvoir central et les pouvoirs fédérés permet de stopper l'entropie. Pour éviter celle-ci, il faut accroître le maintien, la diversification et la différenciation des territoires fédérés par rapport à l'autorité centrale tout en évitant de tomber dans les travers de l'isolationisme.

Un système fédéral requiert donc le maintien de l'équilibre entre les pressions symétriques évoquées précédemment.

Le fédéralisme contemporain se trouve confronté à un risque d'entropie représenté par une carte administrative souvent périmée. La plupart des Etats fédéraux n'échappent pas, en effet, aux conséquences territoriales du *Principe de Gottmann* ou loi de l'obsolescence politico-territoriale¹⁴. Il s'agit de ce processus d'agrandissement d'échelle faisant que les vieilles frontières administratives ne sont plus satisfaisantes. Concrètement, cela veut dire que beaucoup de structures territoriales ont perdu de leur efficacité parce que leurs frontières traditionnelles sont devenues périmées à cause du changement de société, à cause des communications de masse, des transports publics et des concentrations urbaines. L'apparition de nouvelles formes d'organisation territoriale fait souvent face à l'inertie des vieilles unités gouvernementales et, en plus, les populations locales hésitent à se détacher de leurs cadres territoriaux traditionnels pour endosser une réorganisation administrative où elles risquent de perdre le contrôle.

La cristallisation fréquemment observée des frontières internes des Etats fédéraux rend difficile la restructuration de leur système territorial. Le projet d'un *Thirty Eight States USA* ou d'un *Five Provinces Canada*, par exemple, bute sur des énergies sociologiques, voire des oppositions émotives. Cette constatation est encore plus vraie pour la Suisse puisque, pour elle, les cantons fédérés sont préexistants à l'union fédérale. Il semble d'ailleurs que cette rigidité territoriale forme le lot des Etats fédéraux mûrs.

14. GOTTMANN, Jean, *Megalopolis*, New York, The Twentieth Century Fund, 1961.

Conclusion

Dans l'ordre politique, le fédéralisme permet la protection contre les pressions extérieures, le partage des bénéfices, l'agrandissement du marché de travail et de production. Il est un moyen de préserver l'unité nationale formée d'un éventail de composants. Le fédéralisme est aussi autre chose car il a une portée non-politique dans de multiples domaines.

Il est parfois un *processus œcuménique* permettant de construire ou de renouveler l'unité parmi divers éléments relevant d'une croyance ou d'une idéologie commune. L'AFL-CIO américaine, la CFTC française ou les Trade-Unions britanniques, la défunte Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste en France sont autant d'exemples relevant du paradigme fédéral. Le mouvement anarchiste international, opposé à toute forme de centralisme en son sein, est constitué de fédérations anarchistes. Les Eglises, quant à elles, représentent une combinaison de fédéralisme œcuménique et territorial. Dans les églises protestantes, par exemple, les paroisses représentent les unités territoriales de base se combinant, à des niveaux plus élevés, dans des fédérations régionales puis nationales pour aboutir au Conseil œcuménique des Eglises à Genève. L'organisation de certains ordres religieux catholiques relève du fédéralisme. L'ordre bénédictin est fondé sur le principe de l'autonomie abbatiale. Actuellement, quelque 1000 abbayes bénédictines sont membres de 18 congrégations (chacune avec un régime différent mais toutes avec un esprit fédéral). Au sommet, se trouve une confédération faïtière créée en 1893 pour assurer un minimum d'homogénéité et d'observance commune.

En définitive, le cœur de la notion jeffersonnienne du fédéralisme reste plus vivant que jamais: «Ce n'est pas par la consolidation ou par la concentration des pouvoirs mais par leur distribution que le bon gouvernement fonctionne» écrivait Jefferson dans son autobiographie. Plus les centres d'autorité sont proches des citoyens, plus le territoire politique est vécu par eux et moins la tyrannie a de chances de se développer et de s'épanouir, peut-on écrire aujourd'hui.

Le fédéralisme est la solution pour un nombre incroyable de problèmes. Il est surtout une sorte de réponse universelle pour résoudre la formidable dichotomie «diversité-disparité/harmonie-unité», observable dans les affaires humaines. Chaque fois que des événements ont exigé la coopération et la coordination, chaque fois que des inquiétudes se révé-

laient pour préserver des différences et des diversités, la réponse s'est toujours infailliblement dirigée vers une forme ou une autre de fédéralisme.¹⁵

ANDRÉ-LOUIS SANGUIN
et CHARLES RICQ

15. RICQ, Charles, *Cantons et relations internationales*, 1979, Fondation pour la collaboration confédérale, p. 36.