

Fédéralisme et politification

par Pierre DUCLOS

Maitre de Conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

★

INTRODUCTION

Bien que notre intelligence des choses sociales en souffre, il n'existe pas de théorie générale du fédéralisme — du moins pas de théorie générale établie suivant les exigences scientifiques propres à notre temps : n'est-il pas vrai qu'on peut compter sur les doigts d'une seule main les tentatives faites depuis 1945 pour étudier globalement le fédéralisme en tant que forme générale d'aménagement des rapports sociaux ? (1).

Il y a donc lacune, et cette lacune est grave.

Si, au contraire, l'homme avait mis à édifier et divulguer une théorie générale du fédéralisme autant d'ardeur et de science qu'il en a dépensé à se laisser pénétrer par les habitudes et l'idéologie de l'unitarisme, sa condition serait peut-être très différente de ce qu'elle est : il aurait en permanence présente à l'esprit la totalité — et non plus une partie seulement — des grandes structures suivant lesquelles il peut organiser ses rapports sociaux et rien ne prouve qu'il en profiterait pour continuer à subir l'ascendant de l'unitarisme et l'attirance vertigineuse de l'Etat, son instrument de prédilection.

La difficulté d'élaborer une théorie générale moderne du fédéralisme ne doit pas être sous-estimée. Au moins pour une large part, elle tient à ceci : l'aspiration de tout théoricien est de rendre raison de particularités aussi nombreuses que l'on voudra par référence à un jeu unique et non contradictoire de critères clairement définis et vérifiés, or, le fédéralisme semble incapable de se prêter à une définition unique.

Est-il ou non possible d'établir, au-dessus de toutes variantes (I), une notion dernière (II) du fédéralisme apte à permettre l'élaboration d'une théorie générale satisfaisante ? Ce problème est à

l'origine des développements qui vont suivre. Il en est proprement le sujet. Mais on ne tardera pas à s'apercevoir qu'en le traitant on progresse aussi, inéluctablement, dans la connaissance non seulement du fédéralisme mais encore de la politification (notion qui, avec son opposé, la non-politification, est considérée par nous, depuis quelques années déjà, comme au centre de la Science politique) (2).

(1) A notre avis, on ne peut guère compter pour telles, en dehors des ouvrages de militants, que les suivantes : G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, t. II (1949) et VI (1957), C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy* (1950), trad. française sous le titre *La Démocratie constitutionnelle*, P.U.F., 1958 ; on peut y ajouter les développements originaux et pénétrants de P. REUTER, *Institutions Internationales*, P.U.F., 2^e et 3^e parties, ainsi qu'une étude partielle mais approfondie de J. RIVERO, *Introduction à une étude de l'évolution des sociétés fédérales*, Bull. internat. des Sc. Soc., printemps 1952, pp. 1-45, et un inventaire détaillé des questions que pose l'étude générale du fédéralisme dressé par Raymond Aron, *ibid.* Nous n'entendons cependant nullement méconnaître ou déprécier les nombreuses études juridiques publiées dans le même temps mais qui répondent à un objet très différent, les plus connues étant celles de K.C. WHEARE, *Federal Government* (1946), Ch. EISENMANN, *Centralisation et Décentralisation* (L.G.D.J., 1948) et Ch. DURAND, *Confédération d'Etats et Etat fédéral* (Rivière, 1955). D'autre part, nous avons nous-mêmes consacré au sujet divers passages de notre *Evolution des rapports politiques depuis 1750*, P.U.F., 1950, *passim* et pp. 223-251.

(2) Voir à ce sujet P. DUCLOS, *La politification : trois exposés*, dans *Politique*, avril-juin 1961, pp. 23-72 ; adde J. MEYNAUD, *La Science politique*, 1960, pp. 26-30. Les hommes vivent en état de rapport social, c'est-à-dire de possibilité d'influence réciproque. Le rapport social devient rapport politique lorsque, dans un milieu social quelconque, apparaît une organisation spéciale exclusivement consacrée au maintien de la survie du groupe par l'influence qu'elle exerce au moyen de la contrainte monopolisée. L'apparition d'un tel appareil (*l'appareil politique*) politifie la société considérée, lui fait franchir le seuil de la politification, met un terme au libre jeu des rapports sociaux en sélectionnant les conduites individuelles en vue de l'obtention d'une cohésion sociale d'une certaine forme et d'un certain objet. Cette sélection implique des *représentations mentales*, des *institutions*, des *princes* (ou, plus généralement et plus exactement, des *positions*) et des *rendements*, tous éléments essentiels de la politification, laquelle est en outre sujette à vicissitudes spatiales et temporelles donnant lieu à des régimes très divers (régime = forme historique, vécue, du rapport politique). Le fédéralisme est l'un de ces éléments qui introduisent de la diversité entre les régimes. En dehors des

Les rapports du fédéralisme et de la politification ne sont pas inconnus ; pourtant ils n'ont pas donné lieu à théorie générale plus que le fédéralisme lui-même. Des auteurs fameux ont rencontré le sujet et même l'ont posé explicitement (3). Mais, juristes plus encore que politicologues, ils ont cru avoir fait tout leur devoir en se reposant sur les sociologues du soin d'étudier le fédéralisme en lui-même, c'est-à-dire en dehors de ce par quoi il touche à la politification et quand l'Etat n'est plus en cause.

Nous ne pensons pas qu'il soit de bonne méthode de s'obstiner dans une vision aussi monoculaire.

Un sujet si nettement situé aux confins incertains de la science politique et de la sociologie générale peut être abordé dans son ensemble par l'une aussi bien que par l'autre de ces disciplines. Quels que soient les inconvénients inhérents à de telles études de frontières, ils sont compensés par la chance de parvenir à la fois à une meilleure appréciation des articulations unissant deux sciences voisines et à une compréhension plus juste des phénomènes choisis comme objets de réflexions.

C'est à de telles considérations que répond le rapprochement de notions dont est fait le titre même de cet article.

I. — UNE SITUATION DE DIVERGENCE INTRINSEQUE

Quiconque s'efforce de penser au fédéralisme comme à une totalité hypothétique à la fois idéologique et structurelle, à un système social global particularisé dans l'ensemble des systèmes sociaux globaux, ne peut s'empêcher de le découvrir parcouru de contrariétés, hétéroclite. Impression déprimante que, sous le même terme, tous ne parlent pas de mêmes choses. Tout comme, dans un télé-mètre, chacun des deux objectifs ne fournit qu'une moitié de l'image totale, ici aussi chaque auteur, chaque institution, chaque évènement fédéralistes proposent de la réalité fédéraliste des aperçus qui ne se recouvrent pas parfaitement. Au total, le fédéralisme semble affligé d'une divergence intrinsèque qui rend impossible l'emploi de la formule rassurante : « Le fédéralisme, c'est... ».

§ 1. — Une forme particulière de constitution de l'Etat : le fédéralisme hamiltonien

Dans une première acception, le fédéralisme n'est rien d'autre qu'une forme particulière de constitution de l'Etat, structure politificatrice par excellence.

Ce point de vue ne peut être vraiment compris que si on l'associe étroitement à l'histoire des institutions politiques occidentales qui ne cessent d'exalter l'Etat, d'ériger son pouvoir au-dessus des personnes ordinaires, de lui reconnaître une personnalité privilégiée (la souveraineté) et de le revêtir, — même en pleine démocratie ! — d'une majesté et d'une autorité supérieures à celles dont il jouissait quand il était le bien patrimonial de dynasties absolutistes. Très solidement enraciné, il est plus spécialement l'apanage des juristes qui, depuis longtemps, se le transmettent à partir de variantes du rapport politique dont les siècles ont donné maints exemples.

A. — Des antipodes de l'unitarisme...

Par référence à des définitions premières (*supra*, p. 5 n. 2), le fédéralisme est une forme logique et historique du rapport politique ; il introduit, dans la société, la distribution du commandement et de l'obéissance à des fins, suivant des normes et des procédures — ou : par le moyen d'un appareil politique, et singulièrement d'un Etat — distincts de ce qu'ils sont dans la forme logique et historique à laquelle il s'oppose.

Or, quelle est cette forme à laquelle il s'oppose ? C'est l'unitarisme. Il n'y a en effet que deux positions possibles à l'égard de l'organisation politique : l'une est l'atomisme social qui procède d'un refus de tout établissement de commandement et d'obéissance, l'autre est la hiérarchisation qui est acceptation d'un tel régime. Comme, pour l'immense ma-

sociétés politifiées, il existe des *sociétés non politifiées*, dépourvues de l'appareil spécial ci-dessus décrit ; leur cohésion et leur survie posent des problèmes très différents. La science politique a pour objet d'étude la distribution du commandement et de l'obéissance par le moyen de l'appareil spécial de politification.

(3) Ce cas est notamment celui d'E. LE FUR (Introduction et surtout chap. 1^{er} de son ouvrage *Etat fédéral et Considération d'Etats*, 1896). Son étude est avant tout une contribution à la théorie générale de l'Etat et non à celle du fédéralisme. Dans le même sens, CARRÉ de MALBERG, article dans *Rev. du Droit Public*, 1914, p. 38, n. 1 et *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I, p. 147, n. 1 ; *addé*, sur la doctrine allemande, C.J. FRIEDRICH, *op. cit.*, p. 535.

ajorité de la doctrine juridique, le fédéralisme ne répudie pas la hiérarchisation (4), il n'est donc pas atomisateur. S'il n'est pas atomisateur, il n'est plus qu'une variante de la hiérarchisation, la variante fédéraliste de la hiérarchisation, et singulièrement de la hiérarchisation étatique considérée comme le type par excellence de l'organisation politique.

1. L'unitarisme du rapport politique.

Bien des traits caractérisent la forme unitaire du rapport politique. Avant tout, l'uniformité de la loi applicable à l'ensemble du territoire et du groupe social étatiques, la continuité parfaite des institutions par lesquelles l'autorité se transmet du centre à la périphérie, de la capitale aux régions lointaines, la soumission des aspirations et suggestions locales aux décisions de l'autorité centrale (que celle-ci soit démocratiquement constituée ou non), l'interdiction aux organes périphériques de toute initiative non autorisée, la confiscation par le pouvoir central de tous les moyens ou recettes locaux dont la redistribution sera opérée par la voie d'un budget unique, dans le cadre d'un programme arrêté par le pouvoir central, le contrôle local des autorités locales — s'il en est — par des subordonnés des autorités centrales, etc...

Toutefois, tout cela n'est que symptômes. Au fond des choses, l'Etat unitaire est caractérisé par l'unicité et la simplicité de l'appareil politique. Unitaire est l'Etat dans lequel l'appareil spécial par lequel s'opère la distribution du commandement et de l'obéissance est unique et simple : — *unique* : aucun ordre n'y est institué, n'est modifié, ni n'en rapporte un autre qui soit imputable à un appareil concurrent existant dans le même groupe considéré ; — *simple* : aucune partie de l'appareil n'est autorisée à exercer pour sa part le pouvoir souverain, c'est-à-dire à empêcher la prescription du souverain de s'émettre et de s'accomplir ou à l'émettre à sa place.

S'il en était autrement, l'Etat, a-t-on répété à l'envi serait attaqué dans sa substance ; sa souveraineté serait divisée, ce qui serait contradictoire : la souveraineté — pas plus que la personnalité — n'est divisible. Souveraineté, indivisibilité, unitarisme vont de pair.

De nos jours, on est assez surpris de l'empire exercé sur les esprits par des analogies aussi suspects, telles que l'assimilation de l'Etat à une personne.

On en est d'autant plus surpris que, pour en venir là, il a fallu passer outre à des traditions anciennes qui avaient été très vivantes et qui, longtemps, avaient fait échapper la société à la sclérose de l'unitarisme : tradition des communes et villes libres, tradition des métiers et des états professionnels, traditions féodales même, qui ne reposaient pas sur une sujétion unilatérale du vassal au suzerain. Ces traditions avaient été florissantes ; elles avaient inspiré certains efforts d'émancipation (Etats Généraux du 15^me siècle), certaines interprétations doctrinales (Althusius et sa symbiotique), certains réveils, tels que l'effort politique de Fénelon au XVIII^e siècle. Il a fallu aussi passer outre aux aspirations inspiratrices des deux révolutions du XVIII^e siècle, la française et l'américaine.

La Révolution française a rapidement dégénéré en un unitarisme renforcé. On peut donc la négliger ici. Mais il faut, au contraire, s'arrêter sur l'invention faite, en 1787, aux Etats-Unis d'Amérique.

2. La fédéralisation du rapport politique.

Pour la première fois dans l'histoire, la Constitution de Philadelphie avait institué une société politique de type fédéraliste.

Les 13 colonies étaient jusqu'alors 13 Etats distincts dont chacun constituait un Etat unitaire, démocratique. Entre eux, aucun autre lien que celui des Articles de Confédération de 1781. Ces articles érigeaient ces 13 sociétés politiques en une société non politique puisqu'il n'existait aucun gouvernement commun qualifié pour organiser l'ensemble. A cette situation, la Constitution de 1787 en substitua une nouvelle : elle créa de toutes pièces un gouvernement central, elle lui remit certaines des attributions appartenant jusqu'alors aux 13 colonies, elle laissa à celles-ci les attributions non transférées pour qu'elles les exercent en toute indépendance, elle assura le concours des ex-colonies à l'exercice des attributions déléguées au gouvernement « fédéral », en constituant de leurs repré-

(4) Toutefois, M. DUVERGER écrit, avec raison selon nous : « Comme les théories de la souveraineté ont été élaborées pour justifier le développement de l'Etat, sa dévalorisation a engendré des théories opposées : les théories fédéralistes. Celles-ci attaquent l'Etat de deux côtés à la fois » c'est-à-dire sur le plan interne et sur le plan extérieur, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, édit. 1956, p. 73.

sentants une chambre spéciale de la législature, enfin elle donna au gouvernement fédéral le droit de commander directement au peuple des États-Unis dans la limite de ses attributions.

Ainsi, l'appareil politique « coiffant » les 13 ex-colonies n'acquiesce pas le caractère unitaire.

La somme des compétences qui appartenaient jusqu'alors à 13 États n'a pas été transférée à un seul État souverain qui leur succéderait en tous points. Elle a été répartie, divisée, entre, d'une part, 13 États demeurés compétents chacun pour soi et, d'autre part, l'Union ; cette répartition n'exclut nullement sur l'ensemble du territoire intéressé l'existence d'une distribution du commandement et de l'obéissance par un appareil détenteur de la plus grande force ; mais cette distribution est elle-même le fait d'une dissociation harmonieuse de l'appareil spécial : suivant les dispositions constitutionnelles, l'ordre politique dont il s'agit a plusieurs centres aux droits définis avec précision, et chacun de ces centres est assuré constitutivement et juridictionnellement de l'indépendance avec laquelle il usera de ces droits ; en même temps, il n'est pas privé de la possibilité d'influer, en tant que centre local, sur le contenu des décisions fédérales.

Unicité encore, peut-être, mais plus de simplicité de la nouvelle organisation. A la place, une dépendance des sujets, simultanément, à l'égard de plusieurs niveaux de pouvoirs, chacun indépendant de l'autre dans sa sphère, mais cependant liés l'un à l'autre par le fait que les autorités « locales » contribuent pour partie à l'édiction des normes fédérales.

La société américaine est désormais bipolarisée, sans cependant perdre son caractère total et global ; elle est bipolarisée, elle n'est pas rompue, elle est : *fédéralisée*.

Dans cette fédéralisation, l'observateur va donc dénombrer 3 traits essentiels que l'on retrouvera dans d'autres sociétés politiques :

— *superposition*, sur un même territoire, sur un même groupe social, de deux ordres politico-juridiques, l'un et l'autre s'imposant immédiatement aux mêmes sujets ;

— *autonomie* de chaque ordre dans sa zone de compétence ;

— *participation* des unités fédérées, en tant que telles, à l'ordre fédéral.

Accessoirement, on peut ajouter : *contrôle juridictionnel* plus ou moins réciproque des deux ordres l'un sur l'autre.

Ordre particulièrement original donc, quand on l'examine avec le recul du temps et la connaissance que nous avons de l'histoire ultérieure et qu'on le compare avec ce qui allait être bientôt en France l'ordre napoléonien.

B. — ... A l'exaltation persistante de l'État.

Cette originalité a-t-elle été parfaitement comprise à l'époque ? Par Tocqueville, assurément, dans *La Démocratie en Amérique*. Mais, plus communément, a-t-on vu tout ce qu'elle recelait de profondément révolutionnaire par rapport à la structure de l'État absolutiste d'Ancien Régime ?

1. Dépréciation du fédéralisme.

Ce qui est sûr c'est que, assez rapidement, la méthode de structuration de l'appareil politique dont on venait de faire usage est apparue comme un moyen de faire accéder à la cohésion politique une société « encore provisoirement inapte à l'unitarisme ». La fédéralisation de l'État a été jugée un simple succédané de l'unitarisation impossible ou indésirable, mais à laquelle allait la nostalgie des peuples et des juristes.

Il importe peu de savoir si cette interprétation détournait ou non de son sens la doctrine de 1787. Elle a eu des raisons historiques : le XIX^e siècle est celui de l'éveil des nationalités et de la démocratie ; dans le désir de balayer les oppositions, les peuples étaient tentés de constituer des États unitaires plutôt que des fédérations (il fallait faire masse) ; les États-Unis eux-mêmes ont marché assez vite, et très vite au milieu du siècle, vers un renforcement du gouvernement fédéral ; la Suisse a resserré également ses liens, et le fédéralisme germanique est apparu lui aussi comme une étape vers l'unitarisme ; une détérioration du fédéralisme s'est manifestée aussi chez les États latino-américains qui s'y étaient adonnés... De la sorte, une idée s'est accréditée : celle suivant laquelle la structure politique fédéraliste était instable, vulnérable et appelée à se transformer peu à peu en unitarisme.

Autre raison d'ordre systématique : à l'appré-

ciation ainsi faite de la fédéralisation dans la pensée des théoriciens de l'Etat, la situation d'Etat composé a toujours paru inférieure à celle d'Etat simple. Le soin avec lequel les théoriciens de l'Etat défendent la souveraineté et la personnalité de ce dernier ne s'accommode pas de leur divisibilité. « L'Etat parfait, c'est l'Etat simple », pourrait être un slogan de la doctrine dominante du Droit Public à la fin du XIX^{me} siècle. Pourquoi ? Parce que l'Etat est d'abord un phénomène de force (5). Le diviser, c'est l'affaiblir.

Comment les juristes (et du juriste au législateur il n'y a qu'un pas) n'auraient-ils pas mauvaise conscience à l'égard de l'éventuelle fédéralisation de l'appareil politique, puisqu'elle va contre l'histoire et contre la logique ? Au surplus, ils éprouvent une extrême difficulté à donner une description et une qualification acceptables des rapports qui s'instituent entre Etat fédéral et Etats fédérés ; on est surpris du volume des discussions consacrées à la nature de l'Etat fédéral et à celle de l'Etat-membre : elles sont le fait d'une époque qui vit toujours d'une espèce de métaphysique et dans laquelle la Science politique n'a pas encore joué son rôle salubre, ouvert les fenêtres et dispersé les miasmes (6).

Tout naturellement donc, peut-on dire, la déviation s'opère. Les vocables éprouvés de l'absolutisme, bien que de plus en plus anachroniques, conservent leur empire. Le phénomène nouveau doit s'y plier. Le fédéralisme passe pour n'altérer pas la « substance » de l'Etat, il est seulement une forme d'Etat nouvelle et insolite, la substitution d'une forme nouvelle à la forme unitariste de l'Etat. Il demeure l'Etat moins l'unitarisme. Il n'empêche pas l'Etat d'être : quel soulagement !

2. Confusionnisme.

D'une certaine façon on peut penser qu'un comble de confusion est atteint lorsque les juristes s'efforcent de ramener le fédéralisme à la décentralisation. C'est là une sorte d'hommage suprême et souvent bien inattendu (par exemple de la part de G. Scelle) rendu par eux à l'unitarisme « nécessaire » de l'appareil politique.

Comble de la confusion pourtant, car la décentralisation est elle-même un aménagement de la centralisation dans lequel le pouvoir central se désintéresse de certaines matières et limite la cen-

tralisation, — elle comporte donc, peut-être, la superposition des deux ordres et l'autonomie propres au fédéralisme, mais non la participation. Et là où, au contraire, il y a participation, c'est-à-dire possibilité pour l'ordre fédéré d'empêcher ou de parachever par son refus ou son acceptation l'existence de l'ordre fédéral, nous sommes en présence de quelque chose qui n'est plus décentralisation, mais multiplication de centres politiquement influents.

Une confusion d'un autre ordre est commise par bon nombre d'auteurs, essentiellement américains, qui voient dans le fédéralisme une sorte d'application de la séparation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs exercée en quelque sorte dans le sens vertical (nation-état-province ou commune) par opposition à la séparation exercée dans le sens horizontal sur les trois plans exécutif, législatif, juridictionnel (7). Certes la fédéralisation du rapport politique produit un effet de liberté comparable à celui résultant de la concurrence créée par la séparation des pouvoirs ; elle le renforce ; mais il reste à se demander si cette interprétation ne réduit pas considérablement le fédéralisme et si celui-ci n'a pas rationnellement un tout autre but que de rendre difficile la formation des décisions politiques et, par là, d'élever des barrières protectrices autour de la liberté de l'individu (V. *infra*, II, § 2).

En résumé, le traitement que le juriste réserve au fédéralisme fait de ce dernier une forme particulière, provisoire, « suspecte », de constitution de l'Etat qui, « heureusement », peut ne comporter rien d'autre que de la décentralisation (laquelle n'est, si l'on peut dire, que la centralisation vue en

(5) JELLINEK écrit en 1903 (*L'Etat moderne et son droit*, trad. Fardis, 1911) : « L'Etat est l'unité d'association composée d'hommes sédentaires et dotée originairement de la puissance de domination » (1,292) et encore : « L'Etat est l'association souveraine des membres d'un peuple revêtue du caractère de personne juridique, dont l'activité systématique et centralisatrice satisfait, en s'exerçant par des moyens extérieurs, les intérêts solidaires de l'individu, de la nation et de l'humanité, dans le sens d'un développement progressif » (1,417).

(6) Toutes ces discussions déjà étudiées par LE FUR, *op. cit.*, et judicieusement tournées en dérision pour leur inutilité et leur absence d'aboutissement concret par M. MOUSHKELY, dans *La théorie du fédéralisme*, in *Technique et Principes du Droit public* (Mél. Scelle), t. I., p. 397, ont été minutieusement compilées dans Sobei Mogi, *The problem of federalism*, Londres, 2 vol., 1931.

(7) Ce point de vue a été récemment exposé de façon particulièrement énergique par K. LOEWENSTEIN, *Political Power and Governmental Process*, 1957, chap. X. Il n'est pas absolument étranger à la pensée des constituants de Philadelphie, telle du moins qu'elle apparaît dans *The Federalist*, *passim*, et notamment essais XV, XXXIX, XLV.

creux). Entre l'Etat unitaire décentralisé et cette conception « hamiltonienne » (8) du fédéralisme, la nuance est négligeable.

§ 2. — Une société qui se passe de l'Etat : le fédéralisme proudhonien

Mais il existe une seconde acception du fédéralisme qu'on ne peut découvrir sans douter profondément de l'exactitude de la première. Là où les juristes voient une organisation étatique — et de quelle minutie ! — d'autres voient au contraire une situation d'affranchissement absolu envers cette variété historique d'appareil politique qu'est l'Etat. Pour les premiers le fédéralisme était une sorte de méthode d'exorcisme : la fédéralisation diffère le plus longtemps possible le moment où l'unitarisme joue à plein et déploie ses effets les plus caractéristiques (9). Pour les seconds, le fédéralisme est un instrument d'oubli, de prétériton, de liquidation, de l'Etat : il fait naître une organisation sociale qui ne doit rien à l'Etat, il est, à la limite, une méthode de dépolitification par suppression de l'Etat.

Cette acception mérite-t-elle d'être prise en considération ?

Certainement oui : la description des juristes attire avec excès le fédéralisme dans le cadre de la théorie générale de l'Etat (par laquelle ils sont fascinés) et ne rend raison ni de toutes ses formes ni de ses ressorts les plus énergiques.

A. — Un fédéralisme oublié.

Ce serait pécher par omission que de négliger cette forme également historique du fédéralisme qu'est le fédéralisme contractuel ou confédéral. Cette forme est très différente et de l'unitarisme et de l'Etat fédéral.

Le fédéralisme confédéral groupe lui aussi des unités élémentaires (disons : des Etats) mais généralement dans les liens d'un traité ; celui-ci définit les objectifs de la confédération, dote celle-ci d'institutions communes, opère même un partage de compétences entre ces institutions communes et celles des divers membres ; mais en général, il ne comporte aucune possibilité pour les institutions communes d'obliger les membres sans leur consentement ou ne le peut que dans une très faible mesure et pour des matières peu importantes. Classique est l'exemple de la Confédération d'Amérique

du Nord (de 1781 à 1787) : elle comportait un Congrès mais ce Congrès était démuné de pouvoirs, origine des malheurs de la Confédération.

Considérée avec des préoccupations de politico-logue, comment apparaît alors cette forme d'organisation ?

Essentiellement comme constitutive d'une société composée par hypothèse de sociétés élémentaires (10) entre lesquelles n'a pas été institué de rapport politique : il n'existe, en effet, au-dessus d'elles aucun appareil spécial, aucune machine à sélectionner les conduites, appelés à procéder parmi elles à la distribution du commandement et de l'obéissance et à la répartition des rôles et des profits qui s'ensuivent. Il s'agit d'une société non politique, non politifiée ni politifiante. A tel point qu'on peut se demander si même le mot « fédéralisme » est bien de mise et si nous ne sommes pas en présence de l'atomisme pur et simple ou d'une anarchie.

La réponse à faire est qu'en effet, de telles sociétés côtoient l'atomisme, situation dans laquelle se trouvent des sociétés entièrement libres de tout lien et par suite habiles à arrêter leurs décisions sans autre souci que celui de leur intérêt immédiat compte tenu de la conjoncture du moment et de leurs forces propres. Cependant, les sociétés confédérales échappent à l'atomisme vrai chaque fois que les traités constitutifs de leurs liens les obligent à former et même à organiser des solidarités frustes mais permanentes et, à tout le moins, des sortes de familles de confédérés.

Le passé historique des confédérations est important. Elles ont été longtemps, dans l'ère chrétienne, la seule forme sous laquelle se présentait le fédéralisme. Montesquieu les décrit sous le nom de

(8) Alexander HAMILTON a laissé le souvenir d'un fougueux représentant d'une conception aussi énergique et unitaire du fédéralisme. « Il demandait (en juin 1787 à Philadelphie) la création d'un gouvernement général, qui n'aurait laissé aux Etats que des responsabilités purement locales » (A. TUNO, préface au *Fédéraliste*, édit. Jèze, nouveau tirage, Bibliothèque de textes et études fédéralistes publiée par l'U.E.F., L.G.D.J., 1957, p. 11). E. CHANNING observe (*A history of the U.S.A.*, t. III, p. 497) que, pour éviter les réactions défavorables des électeurs, des concessions furent faites à l'idée de fédéralisme mais que, d'eux-mêmes, les Madison, Hamilton, Mason, Wilson auraient volontiers réduit les organisations politiques locales à la condition de comtés et de bourgs.

(9) L'unitarisme réapparaît de temps à autre pour donner les « coups de pouce » indispensables à la marche de la machine, ne serait-ce que dans la procédure de ratification de la charte fédérale et de ses amendements.

(10) Qui, dans le cas d'Etats, sont chacune des sociétés politiques. V. *supra*, p. 5, n. 2.

« Républiques fédératives », « sociétés de sociétés » (Esprit des Lois, Liv. IX, chap. 1). L'invention américaine de 1787 que l'on a évoquée plus haut les a dépouillées de leur prestige ; elle a reporté sur un type nouveau, un type d'Etat les mérites qu'on reconnaissait jusqu'alors comme les leurs.

Les juristes ont, depuis, tendance à décrier quelque peu cette forme de solidarité qui est infiniment loin de l'Etat et constitue une personne juridique bien incertaine. Pour eux les confédérations sont plus sûrement encore que les Etats fédéraux (ces tolérances), appelées à se désagréger ou à demeurer improductives. Cependant elles existent (S.D.N., Nations Unies, organisations européennes notamment) et leur existence est un démenti à ceux qui voient dans le fédéralisme une forme particulière de constitution de l'Etat.

B. — La revendication proudhonienne.

Que l'organisation sociale puisse s'accommoder de l'absence de l'Etat est, d'autre part, le point de vue essentiel des fédéralistes dont Proudhon est le porte-drapeau (11).

1. Signification du proudhonisme.

Le XIX^e siècle commençant a été le siège de multiples courants de pensée. Tandis que certains s'accommodent alors d'être devenus les possesseurs de l'instrument de domination, de l'Etat, ou que d'autres cherchent à le posséder à leur tour, il en est qui pensent : rien n'est fait tant qu'on n'a pas ruiné l'instrument de domination lui-même. Le procès de l'Etat, incapable d'éviter l'aliénation de l'homme, son asservissement au pouvoir, — l'organisant et l'entretenant au contraire —, est à l'origine, peut-être, de la pensée de Hegel, en tout cas, certainement, de celles de Marx et de Proudhon.

Marx, cependant se borne à organiser finalement un transfert de la domination de la classe bourgeoise au prolétariat ; il considère que la suppression de la multiplicité des classes, la substitution d'une classe unique à toutes les autres classes, valent suppression de l'Etat — ce qui ne manque pas, par la force des choses, de pousser à la constitution d'un Etat prolétarien durable.

Proudhon, au contraire, même dans la phase dernière de son évolution, reste beaucoup plus loquace avec lui-même que Marx : comme ce dernier,

il tend au dépérissement de l'Etat, libérateur de l'individu, mais ce dépérissement ne sera suivi d'aucune reconstitution de l'Etat, tel qu'il a été institué historiquement.

Sa pensée d'autodidacte part d'une méditation toute personnelle qui l'a surtout de plus en plus dressé contre la démocratie majoritaire, telle que la concevaient les démocrates égalitaires de l'opposition aux légitimités restaurées et à l'affairisme libéral triomphant qui avait suivi.

Son idée fondamentale est la recherche d'un ordre social juste qui pourrait être substitué à l'ordre social qu'il constate autour de lui, qui lui paraît injuste et qu'il ne peut donc approuver.

Ce qui lui paraît fondamentalement injuste, c'est l'asservissement de l'homme.

L'homme est une conscience libre et responsable. Or, l'ordre social actuel ne le traite pas comme tel : il l'oblige en dehors de toute acceptation de sa part ; l'appareil étatique est l'instrument qui rend cette obligation effective et multiprésente ; la démocratie du suffrage universel dans le cadre national ne le libère pas de cette obligation puisqu'elle se borne à l'astreindre à une règle uniforme qu'il n'a pas vraiment contribué à édicter et fait de lui, à nouveau, un sujet, le sujet de la majorité et de l'Etat.

2. L'ordre social selon Proudhon.

Au contraire, concevoir l'ordre social comme une pyramide de contrats c'est permettre à l'homme de ne jamais être astreint à plus qu'il n'a accepté (mais c'est aussi l'astreindre à tout ce qu'il aura accepté). C'est concevoir un ordre social sans Etat, c'est constituer une véritable *anarchie* mais « positive » parce qu'elle sera génératrice d'ordre et de justice (donc de durée, cohésion, salut et lien social).

Dans la formule que Proudhon préconise et qu'il appelle « contrat politique », l'homme n'a pas à se mettre sous la suprême direction de la volonté générale » (Rousseau) : il n'obéit qu'à lui-même et ne contracte que pour un objet précis et limité (12).

(11) La pensée de Proudhon ne saurait être analysée ici que par rapport au sujet limité que nous traitons. Pour une vue d'ensemble, on se borne à renvoyer à l'article de J.J. CHEVALIER, *Le fédéralisme*, P.U.F., 1956.

(12) « Tout engagement, même synallagmatique et commutatif, qui, exigeant des associés la totalité de leurs efforts, ne

« Ce qui fait l'essence et le caractère du contrat fédératif... c'est que, dans ce système, les contractants, chefs de famille, communes, cantons, provinces ou états, non seulement s'obligent synallagmatiquement et commutativement les uns envers les autres, (mais encore) ils se réservent individuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorité, de propriété qu'ils n'en abandonnent » (*Principe fédératif*, cité Lajugie, *op. cit.* 437).

Un tel système redistribue donc l'influence et l'autorité dans la société en les conférant dans la stricte mesure des contrats conclus. Et la source de la puissance demeure à tout instant dans les mains des contractants.

En termes modernes, on pourrait dire qu'un tel ordre repose exclusivement sur un assentiment toujours révocable des individus aux normes et procédures instituées par leurs contrats librement conclus. Nous voici très loin du phénomène inconditionnel de domination qui, pour les juristes, est incorporé, et légitimement incorporé, dans l'institution étatique.

Une telle construction est un curieux mélange de réalisme et d'utopie.

Elle procède d'une méfiance profonde. Proudhon refuse de se laisser bernier par des fictions ou des entités métaphysiques quelconques. Il a réfléchi à la condition humaine en homme qui lutte et à qui on n'en fait pas accroire. Puisqu'il entend faire sa règle morale suprême du respect de la dignité de l'homme, il veut que cette dignité soit reconnue entièrement et dans tous ses aspects. D'où une conception absolument traditionnelle, « petite bourgeoise », de l'ordre social. Il faut seulement aider l'homme à la vivre dans toute sa plénitude et toujours en lui garantissant par une organisation appropriée qu'il recevra plus qu'il ne perdra et que les bienfaits attendus de l'organisation ne devront pas être payés du sacrifice de sa liberté. Le pacte fédératif lui paraît la recette irremplaçable qui, à tous les niveaux de relations sociales, sauvegardera la liberté (on dirait aussi bien ou même mieux : la « propriété » de l'homme, c'est-à-dire sa personnalité propre).

Là peut-être est la part d'utopie : dans cette croyance à la plénitude d'aptitudes du pacte fédératif. Mais cette croyance joue un rôle considé-

rable. Sans elle, on ne comprendrait pas les applications auxquelles donne lieu le fédéralisme proudhonien, de plus en plus extensif, de plus en plus universel, formule unique de distribution concrète de la justice reposant sur l'analyse précise des rapports sociaux et la soumission de chaque rapport social ainsi dégagé au procédé du pacte fédéral. Dans un monde intégralement fédéraliste, les pactes fédéraux, se faisant et se défaisant librement, se contiendront en quelque sorte les uns les autres et éviteront toute spoliation, toute exploitation, c'est-à-dire toute pression illégitime d'un homme ou d'un groupe sur les autres.

3. Destin de l'Etat.

Le système parvient-il à sa fin essentielle : l'instauration d'une solidarité sociale débarrassée de l'instrument de domination ? Oui et non.

Proudhon réintègre finalement l'Etat et le gouvernement dans sa construction. Mais ils ne sont plus les mêmes : le principe fédératif les a purgés de leurs vices. Ils sont eux-mêmes réglés et définis uniquement comme un « système de garanties ». « Le même principe de garantie mutuelle... assurera à tous l'ordre, la justice, la paix, l'égalité, la modération du pouvoir, la fidélité des fonctionnaires, le dévouement de tous » (*Capacité des classes ouvrières*, cité Lajugie, *op. cit.*, p. 435). « Selon le nouveau pacte, la souveraineté politique, l'autorité civile et l'influence corporative se coordonnent entre les régions, districts, communes et autres catégories et par cette coordination s'identifient avec la liberté même ». (*ibid.*) « L'unité n'est plus marquée dans le gouvernement que par un conseil national formé des députés des Etats, et chargé de veiller à l'exécution du pacte et à l'amélioration de la chose commune » (*ibid.* p. 35).

L'Etat n'existe plus que dans la mesure des stipulations contractuelles qui le constituent. Il est dépendant : un épiphénomène et non un souverain agissant et commandant en vertu d'un droit propre.

C. — L'Ordre Nouveau.

Malgré les échos déformés que l'on en trouve chez Bakounine, Kropotkine et dans le Manifeste

laisse rien à leur indépendance et les dévot tout entiers à l'association est un engagement excessif, qui répugne également aux citoyens et à l'homme » (*Principe fédératif*, cité dans Lajugie, P.J. PROUDHON, *Textes choisis*, Dallos, 1953, p. 457).

de la Commune de Paris, le fédéralisme proudhonien n'a de réplique directe qu'au XX^m siècle, dans l'œuvre d'une équipe doctrinale, dite de *l'Ordre Nouveau* (13). Du bouillonnement qui suit la guerre de 1914-1919, celle-ci émerge en 1933 avec une pensée tout à fait proche de celle de Proudhon. S'agit-il d'une filiation (plus ou moins redevable également peut-être à Nietzsche et à Bakounine) ou d'une apparition en Europe extrême-occidentale de certaines traditions plus continentales, helvétiques et germaniques, ou, plus simplement encore, d'une réaction spontanée de ses membres en face des difficultés que leur proposait, en pleine crise économique et internationale, l'obligation de choisir entre deux pestes, l'une capitaliste et l'autre communiste ? On pourrait en discuter, mais le fait est là : « En abrégé, écrit J.J. Chevallier, la rencontre Proudhon-Dandieu, voilà la conjonction d'où sort le fédéralisme ou néo-proudhonisme actuel » (*op. cit.* p. 125). Il faut entendre d'ailleurs que, lors de la publication de *l'Ordre Nouveau*, la rencontre avait eu lieu depuis quelque temps déjà. Dandieu mort (en août 1933), son influence se poursuivait parmi ses coéquipiers, qui lui doivent leur unité de pensée et de ton (13bis).

Il existe une parenté profonde entre les idées des principaux représentants du groupe — Robert Aron, Arnaud Dandieu, Alexandre Marc, Denis de Rougemont — et celles de Proudhon. Là comme ici sentiment d'un désordre établi auquel il faut substituer un ordre « juste », « personnaliste », « humain » (ces termes sont pratiquement synonymes), un ordre « fédéraliste », pénétrant d'emblée la totalité des rapports sociaux internes et internationaux, économiques aussi bien que politiques, inspiré d'une grande fidélité aux valeurs réelles (l'homme, la tradition, la commune, la profession, personne libre et responsable) et d'une hostilité décidée à tout ce qui est dénoncé comme contraire au triomphe de ces valeurs (les partis politiques, la ploutocratie, le nationalisme, l'État...). Ici comme là, sentiment très vif de la diversité sociale, d'un véritable pluri-communalisme qui oriente simultanément tout l'homme en direction de plusieurs groupes différents d'intérêts légitimes et dont l'institutionnalisation pourrait être éminemment féconde pour la société et l'homme mais à laquelle l'État oppose son appareil contraignant, générateur de calamités quel que soit son détenteur.

Le n° 2 de la revue *Ordre Nouveau* contient un

texte, d'origine rédactionnelle, qui montre déjà l'équipe fort bien fixée sur les principes de son fédéralisme (14).

Ces principes retrouvent une place importante dans le Manifeste qui occupe tout le n° 9, de mars 1934, et sont « monnayés » dans de nombreux articles de doctrine. Le numéro spécial, n° 15, de novembre 1934, contient en particulier un important article signé Michel Glady, intitulé *A hauteur d'homme* qui propose, non sans nuances, une vision globale du fédéralisme. Celui-ci est un cadre à la mesure de la conception « totale » que l'auteur se fait de la personne. L'article part d'un rejet de l'état-nation, cadre à l'échelle duquel l'homme n'est pas et le remplace par le cadre « commune » (15). « Grâce au communalisme, une simple commune pourra librement faire partie de la région économique rhénane, de la patrie alsacienne et de la nation française ; ou encore : de la région méditerranéenne, de la patrie catalane et de la nation espagnole ; ou enfin, de la région méditerranéenne, de la patrie catalane et de la nation catalane... etc. La commune redevient ainsi le lieu qui rend possible l'insertion concrète d'un faisceau uni (dans la per-

(13) Dont la revue publie son n° 1 sous la date de mai 1933. Sur *l'Ordre Nouveau*, v. J. TOUCHARD, *L'esprit des années 1930*, dans : *Tendances politiques dans la vie française depuis 1789*, Hachette, in *Colloques, Cahiers de Civilisation*.

(13bis). On ne saurait non plus sous-estimer l'influence du livre de G. GURVITCH, *L'idée du Droit Social*, 1932, qui réactualise le pluralisme.

(14) « Premiers principes — Du fédéralisme. 1. — Le fédéralisme de l'Ordre Nouveau n'est ni un émiettement administratif ni une forme d'anarchie. Il dépasse en cela les conceptions de la Commune de Paris... La décentralisation suppose l'existence d'un centre, toute la question étant de préciser les rôles propres à l'organisme central et aux cellules décentralisées. 2. — L'organisme central de l'Ordre Nouveau n'est pas un État autoritaire. Aucune initiative n'est en lui. Il n'est pas un organe moteur, mais il constitue le frein, le contrôle et le balancier des divers mouvements fédéralistes de décentralisation régionale et corporative. Ce centre inerte d'administration tient ses statistiques, ses archives et ses transports au service des groupements, des territoires ou des entreprises fédérées et actives. 3. — La cellule décentralisatrice de l'Ordre Nouveau n'est ni la province, ni le département, ni même la commune, considérées comme circonscriptions administratives. Les divisions territoriales ne valent que comme supports des organismes de production et des éléments culturels. Le fédéralisme de l'Ordre Nouveau ne sépare donc pas la région naturelle de l'activité corporative ».

(15) C'est que : « Vouloir partir de l'état-nation comme fondement de la société, c'est aboutir nécessairement à l'impérialisme et à la statolâtrie ; mais vouloir prendre comme « cellule sociale » la région ou la patrie (dans le sens O.N. : région des Landes, patrie bretonne, par exemple...), c'est se condamner au provincialisme ou au « nationalisme » local. Seule la formule communaliste se révèle assez souple, assez humaine pour permettre d'éviter ces différents écueils. » (p. 10).

sonne) de tendances divergentes (dans leur orientation et leurs points d'application) ».

« Nous entrevoyons tout de suite l'abîme qui sépare cette conception du Fédéralisme de ce que l'on désigne, en général, par ce vocable » (p. 10). Elle diffère et du fédéralisme interne démembrant l'Etat et du fédéralisme international groupant des Etats — l'une et l'autre vaines tentatives. Elle en diffère parce que « c'est à la commune qu'il faut en revenir si l'on veut édifier une véritable société fédérale » (p. 14) « Et, si nous avons désigné la commune, ce n'est point en vertu de quelque décret mystérieux, mais bien parce que — nous souvenant que « la Révolution n'est pas une union de peuples » car « c'est une union de personnes (16) » — nous avons décelé dans cette unité communale le lieu où le germe même, la cellule constituée de la société se trouve à hauteur d'homme » (p. 18). Mais les communes qu'il s'agit de fédérer ne sont pas des communes « données » par l'histoire, des « sociétés closes » « dont on ne voit pas très bien comment elles pourraient entrer finalement en communication les unes avec les autres » (p. 18). Ce sont des cellules sociales renouvelées par la Révolution de l'Ordre Nouveau, et appelées comme telles à exercer non seulement des fonctions administratives mais des fonctions de justice, de législation et de gouvernement — à l'exception de celles constituant « un résidu qui encombrerait inutilement les rouages de la vie communale » ou sortant des « limites naturelles de la compétence et des possibilités communales » (p. 20) qui seront à bon droit assumées par l'état. Mais celui-ci n'est plus qu'un serviteur, un sous-produit de l'acte révolutionnaire qui a donné naissance aux communes et perpétue dans les structures appropriées les valeurs personnalisantes de l'Ordre Nouveau. Ces structures sont éminemment les « cellules », les groupements et le Conseil suprême, organisme « supra-constitutionnel », expression suprême de la Communauté, non détenteur (à la différence de l'Etat actuel) de la contrainte inconditionnelle mais compétent pour mettre en action, dans des cas exceptionnels, le pouvoir qui la détient (17).

Sur le plan des moyens à mettre en œuvre pour faire triompher ces principes, l'équipe de l'Ordre Nouveau a été, il faut l'avouer, assez discrète ; il se pourrait qu'elle n'ait pas surmonté de façon satisfaisante la contradiction qu'elle devait sentir exister à l'époque entre la nécessité d'interventions

immédiates dans l'économie ou dans la lutte internationale et la condamnation qu'elle proférait hautement d'une direction imprimée à la société — à toute société — par une organisation du type Etat ou gouvernement.

Mais, même limité au plan critique et idéal, l'apport de l'Ordre Nouveau est loin d'avoir été négatif, car il a permis de mieux comprendre quelle situation malaisée était celle du fédéralisme dans le monde d'alors, quelles devaient être les conditions de son institution et comment tout devait commencer par une claire perception et, si possible, un anéantissement des équivoques touchant sa nature et sa signification.

§ 3. — Un objet de scandale pour l'esprit

Serait-il scientifique de prendre son parti de l'ambiguïté foncière apparue dans les pages précédentes ? Nous ne le pensons pas.

La guerre 1939-1945 et son après-guerre ont vu ressurgir côte à côte les diverses acceptions du fédéralisme. Chacun de ses grands courants, qu'il soit « hamiltonien » ou « proudhonien », n'accepte l'emploi du mot « fédéralisme » que dans le sens qui lui est propre ; chacun poursuit l'apologie et la construction de son fédéralisme ; ainsi va s'agrandissant le fossé entre les deux courants aussi bien d'ailleurs qu'entre les juristes, praticiens, et les doctrinaires.

Ces deux constructions, ces deux images du fédéralisme, l'une favorisant, l'autre anéantissant l'Etat, sont-elles compatibles l'une avec l'autre ? Ne doivent-elles pas plutôt s'exclure ? Et, dès lors, le fédéralisme, impossible à définir, sinon de façon contradictoire, ne confine-t-il pas à l'absurdité ?

Avant de se résigner à accepter un si mauvais usage du langage (et de la pensée), il vaut la peine de se demander si — et par quel effort ? — les deux images de notre télémètre ne pourraient pas enfin se confondre et fournir une seule notion du fédéralisme capable d'englober toutes les variantes et d'en rendre raison.

(16) Arnaud DANDIEU, *Y a-t-il un seuil entre cité et humanité ?* Arc. de Philosophie du Droit, n° 1-2, 1933.

(17) Sur tous ces points, on consultera plus spécialement les nos 31 et 40 de la revue *Ordre Nouveau*.

II. — LES CHEMINS DE LA CONVERGENCE

Au moment de nous mettre en quête de chemins de convergence, il n'est pas superflu de jauger plus exactement le problème.

§ 1. — Jaugeage du problème

Le scandale que constitue l'existence de deux fédéralismes n'est pas nouveau du tout. Il a défrayé la méditation des publicistes depuis longtemps, car ils n'ont pas pu ne pas le rencontrer, et l'un des reproches que l'on a fait récemment à l'un des principaux doctrinaires du fédéralisme, Althusius, est que, l'ayant rencontré, il ne l'a peut-être même pas conçu clairement (18).

Et si le problème qu'il recouvre n'a pas été résolu, c'est qu'il est fort ardu. Pour le résoudre, il faudrait arriver, en effet, à démontrer que le fédéralisme est égal à lui-même soit qu'il comporte soit qu'il ne comporte pas un mécanisme de contrainte inconditionnelle et de hiérarchisation permanente de la société, c'est-à-dire qu'il suscite ou non un appareil politique (v. *supra* p. 5 n. 2). Cette formulation du problème est peu encourageante et tient de la quadrature du cercle...

En fait, la question comporte un petit nombre de réponses possibles : 1° On peut *nier* l'opposition des deux fédéralismes, ou 2° On peut *l'atténuer* au maximum ; mais nos précédents développements nous semblent faire justice de ces deux attitudes et il n'y a donc pas à s'y attarder. 3° On peut *s'en tenir à un empirisme pur et simple* peu soucieux de définitions théoriques. Beaucoup d'esprits de qualité, parce qu'ils se veulent hostiles à toute systématique, à tout sectarisme, adoptent cette attitude. On s'accommode alors d'une définition dont le type est : « Le fédéralisme est l'unité dans la diversité ». Définition si vague que tout le monde peut y souscrire à condition de n'être pas un fanatique du totalitarisme. Définition dont on serait tenté d'écrire qu'elle n'est pas fautive, n'était sa mollesse même : elle ne porte à concevoir aucune distinction sûre entre les « unités dans la diversité » qui sont du fédéralisme et celles qui n'en sont pas. Et pourtant quel usage brillant n'a-t-il pas été fait de cette formule ? Il suffit de lire, pour s'en convaincre, la leçon admirable de clairvoyance et de finesse psychologique prononcée sur ce thème en

1955 par Gaston Berger au Centre d'Etudes Méditerranéennes de Nice (19) ou le *Panorama de la pensée fédéraliste* de H. Brugmans (20) ou encore la suite d'études recueillies dans le volume collectif. *L'Ère des fédérations* (21). On s'y rend compte aussi de ce que, dans la mesure où ces auteurs dépassent la description de pratiques variées pour s'élever à la conception d'un principe d'organisation qui les justifierait, le fédéralisme signifie pour la plupart d'entre eux constitution d'une société politique dans laquelle des collectivités (locales ou professionnelles) sont appelées à donner un avis à une collectivité supérieure (l'Etat, par exemple) qui peut passer outre. Ici le fédéralisme n'est donc pas destitution ni même, plus simplement, exorcisme de l'Etat ; il est encore aménagement de l'Etat favorable à l'expression des opinions « locales », mais ces opinions, une fois exprimées, ont peu d'influence vraie sur la formation des décisions politiques. Un décor est en place qui pourrait accueillir le fédéralisme mais le fédéralisme n'y est pas garanti. 4° On peut enfin tenter d'*intégrer* l'opposition des deux fédéralismes dans une systématisation qui justifie aussi bien leurs différences accessoires que leur ressemblance profonde, leur communauté de souche.

C'est à cette quatrième attitude que nous nous consacrerons désormais.

§ 2. — Trois tentatives

Dans les trente dernières années, trois tentatives nous paraissent avoir, chacune à son tour, fourni à la théorie générale du fédéralisme un palier qui lui manquait jusqu'alors et d'où elle a pu et peut encore s'élaner pour de nouvelles progressions.

A. — Georges Scelle.

En 1932, Georges Scelle a présenté pour la première fois une systématisation très poussée du fédéralisme considéré comme l'un des phénomènes par lesquels s'exprime et s'organise la solidarité

(18) Voir les observations de P. JEANNIN, dans J. TOUCHARD, *Histoire des Idées politiques*, P.U.F., 1959, t. I, p. 297 ; comp. l'opinion de M. PRELOT, *Histoire des Idées politiques*, 2^e édit. Dalloz, 1961, n° 159, pour lequel « Althusius est pleinement dans l'esprit du fédéralisme ».

(19) *Introduction psychologique et philosophique aux problèmes du fédéralisme*, dans *Le fédéralisme*, par divers, P.U.F., 1956, p. 11.

(20) Edit. La Colombe, Paris, 1956.

(21) Paris, Plon, 1958. Coll. Tribune Libre.

sociale. Phénomène de fait, mais aussi phénomène de droit, c'est-à-dire impliquant un *devoir* d'obéissance du sujet de l'ordre fédéraliste aux normes constitutives de ce dernier. L'explication que Scelle donne de ce devoir est la suivante : à la source de la validité de l'ordre fédéraliste est une norme du Droit des gens suivant laquelle toute convention librement conclue entre groupes sujets du Droit des gens produit des effets juridiques et mérite la garantie sociale dans la zone régie par cette convention. Il montre ensuite comment les groupes sociaux ont de plus en plus tendance à s'unir par des liens conventionnels en constituant des solidarités de plus en plus larges et par conséquent de plus en plus étayées, les supérieures garantissant l'existence des solidarités moins larges et moins élevées. Il montre enfin comment les solidarités ainsi constituées ont tendance à institutionnaliser leur fédéralisme, ce qui l'amène à présenter une véritable revue des diverses sociétés dans lesquelles il décèle du fédéralisme et finalement à définir les conditions communes de tout fédéralisme : superposition de deux ordres, autonomies, participation.

Peut-être G. Scelle s'est-il un peu facilité les choses par la manière dont il a nié la distinction fondamentale entre Etat fédéral et Confédération : il l'a niée simplement, semble-t-il, parce qu'il n'y a pas, pour lui, de souveraineté de l'Etat et qu'ainsi la totalité des formes fédéralistes n'est qu'un lent dégradé allant de l'Etat fédéral le plus strict à la Confédération la plus lâche. Ce qu'il explique sans doute moins clairement encore, c'est comment, partant du principe normatif imposant, selon lui, l'obéissance à la norme fédérale conventionnelle, il en arrive à justifier l'Etat fédéral dans lequel l'accord des volontés entre groupes sociaux sujets du droit des gens est finalement peu apparent. Cependant ses mérites sont grands. D'abord sa synthèse est, sur le sujet, la première à être aussi complète, aussi concrète. Ensuite elle est construite totalement en dehors de l'optique traditionnelle propre aux juristes : elle voit dans le fédéralisme un mode très large d'aménagement des rapports sociaux et non uniquement des rapports étatiques ou inter-étatiques.

Utilisant et adaptant fort à propos les vues de Duguit, leur faisant produire sans doute plus que ce dont ce dernier les croyait capables, porté par la vogue grandissante, après le premier conflit mondial, d'un droit international rajeuni et centré au-

tour de l'idée — pacifiste — d'organisation totale du monde, G. Scelle fait échapper le fédéralisme aux servitudes confortables mais rétrogrades du positivisme classique. Il franchit la frontière qui, traditionnellement, sépare le Droit de la Sociologie et pénètre profondément sur le domaine de cette dernière. Œuvre inventive et grande, car elle donne au fédéralisme une audience nouvelle dans l'opinion, si même certains de ses détails peuvent sembler aujourd'hui dépassés et discutables.

B. — Alexandre Marc.

La pensée de Scelle était le fait d'un homme de science, qui analyse et synthétise en termes objectifs une réalité historique. L'œuvre d'Alexandre Marc est d'une autre trempe. Nous parlons ici non de celle constituée par sa contribution à *l'Ordre Nouveau*, difficile à dissocier de celle des autres membres de cette équipe, mais des livres, « inspirés » a-t-on écrit récemment (22), qu'il a publiés depuis 1945 (23). A chaque fois il a fait franchir une nouvelle étape à la constitution du fédéralisme en tant que projet.

L'exemple de Proudhon est là pour démontrer qu'Alexandre Marc n'est pas le premier à « projeter », au sens le plus fort de ce terme, le fédéralisme. Mais, grâce à lui, le fédéralisme peut être de plus en plus conçu comme une réalité historique concrète, un système particularisé de civilisation, avant de devenir une totalité à la fois idéale et structurelle. Sur la forme nouvelle de civilisation qui commence à nous apparaître sous son effort d'analyse, Alexandre Marc n'a cessé de jeter les lumières les plus vives, les plus fécondes. Il a été en outre toujours, et demeure, soucieux de faire aller de pair la construction doctrinale et la construction institutionnelle du fédéralisme ; c'est dire qu'il s'agit d'un militant, mais d'un type exceptionnel, d'un militant capable d'éclairer et d'appuyer son action sur une formation philosophique peu commune. D'où son effort persévérant d'approfondissement critique des bases du fédéralisme, demeurées, il faut le reconnaître, quelque peu incertaines chez Proudhon. Il est, comme celui-ci, apôtre d'une rupture absolue avec l'ordre unitaire et

(22) G.W. SCHMELTZ, *Bilan de l'Occident*, 1961, p. 391.

(23) 1947: *Principes du fédéralisme* (en collaboration avec Robert Aron); 1948: *A hauteur d'homme*; 1955: *Civilisation en sursis*; 1959: *Europe, terre décisive*; 1961: *Le déchaînement fédéraliste*.

« stato-national », de l'édification de rapports sociaux suivant des normes intégralement fédéralistes, c'est-à-dire rejetant toute concession à l'unitarisme et s'étendant à la totalité des rapports sociaux. Comme lui encore, guetté par un certain millénarisme : son *Déchainement fédéraliste*, couronnement actuel de sa pensée, lui paraît vraisemblablement la restitution à ses contemporains, en termes de vérité, d'une réalité sociale dont les interprétations en vogue ne donnent que des images fallacieuses. La simple vérité, pour lui, est que seule, une attitude fédéraliste peut permettre l'adaptation réciproque de l'homme et de l'univers. Le réalisme commande donc de tout faire pour donner à cette attitude toutes ses chances historiques. Cela ne va pas sans problèmes...

Parmi les aspects originaux de cette œuvre, il faut faire figurer en premier lieu ici le souci avec lequel cet auteur a toujours cherché à équilibrer fermement la tendance dissolvante résultant de la reconnaissance des autonomies locales et la tendance unifiante résultant de l'attribution aux collectivités supérieures de tout ce qui ne peut être assumé par les collectivités plus petites. Peu de fédéralistes ont poussé à ce point le sens de l'interpénétration des divers niveaux sociaux mis en œuvre par la fédéralisation. Autre particularité : le fédéralisme de Marc conserve une grande fluidité ou adaptabilité grâce à l'existence d'un Conseil Suprême dans lequel et par l'action duquel le fédéralisme institué doit garder toute la plasticité, la spontanéité du fédéralisme conçu.

Il va de soi qu'en élevant le fédéralisme à la hauteur d'une véritable doctrine de salut social, une telle œuvre rend pratiquement sans intérêt l'opposition entre les deux conceptions du fédéralisme mises en évidence plus haut. Cette opposition est bien secondaire au regard de l'antagonisme majeur qui dresse, d'une part, toutes les sociétés unitaristes contre, d'autre part, toutes les sociétés fédéralistes.

C. — Dusan Sidjanski.

Face aux œuvres de G. Scelle et d'A. Marc, le livre publié en 1956 par D. Sidjanski (*Fédéralisme amphictyonique*) peut paraître assez mince. Toutefois son auteur nous semble avoir vu, plus clairement qu'aucun autre, la divergence intrinsèque dont souffre le fédéralisme, et proposé la meilleure formule capable jusqu'à ce jour de rapprocher, du

moins par leurs intentions, le fédéralisme des juristes et celui des philosophes.

Cette conciliation se fait, selon D. Sidjanski (24), dans une perspective empruntée à Hegel et sur le plan du développement le plus large de l'Histoire. L'histoire du Droit lui paraît animée d'un mouvement de dégagement et de « reconnaissance » des personnalités les unes par les autres. Ce mouvement, dit-il, est « amphictyonisme ». Quand les personnalités ainsi dégagées et reconnues sont des collectivités et non des individus, l'amphictyonisme est dit « fédéralisme ». Ce dernier est un moyen de rendre plus active, plus efficiente, la totalité globale fédéralisée, à partir de l'idée que la reconnaissance permet à la collectivité reconnue de faire apport de toute sa force à la collectivité qui, la reconnaissant, permet son existence.

Cette schématisation achemine à l'idée que les deux grandes structures fédéralistes, Etat fédéral et Confédération, sont deux formes différentes — mais pas jusqu'à la rupture — de la « reconnaissance » et du procédé de liaison des collectivités les unes aux autres qui est indispensable si elles doivent continuer à constituer ensemble une totalité globale (25).

Même si, de ce fait, l'espèce de contradiction interne recélée dans le terme « fédéralisme » n'est pas réduite, elle est rendue beaucoup plus tolérable du fait de la mise en vedette d'un principe commun aux deux formes de fédéralisme.

§ 3. — Positions communes

Les tentatives qui viennent d'être relatées ne sont-elles pas le signe d'un mûrissement de l'opinion ? On peut le penser, rien qu'à en juger par la manière dont le problème du fédéralisme se trouve étudié dans d'autres ouvrages aussi significatifs que ceux de C.J. Friedrich, G. Burdeau, Ch. Durand, déjà cités *supra*, p. 5 n. 1 ou J. Buchmann, *A la recherche d'un nouvel ordre international* (1957). De toutes parts, la même impression domi-

(24) *Op. cit.*, notamment, pp. 9, 53, 91-93.

(25) En outre, elle fait justice d'une objection : non, le fédéralisme n'affaiblit pas la totalité fédéralisée puisque les collectivités reconnues font profiter celle-ci de leur activité, tandis qu'il n'en est pas ainsi des collectivités méconnues et mécontentes. « A l'efficacité fondée sur la contrainte », écrivions-nous en 1950, dans *l'Evolution des Rapports politiques depuis 1750*, « (le fédéralisme) ne substitue-t-il pas une autorité fondée sur un assentiment aussi unanime qu'il se peut ? » (p. 244).

ne : les diverses formes de fédéralisme sont tout aussi étroitement parentes l'une de l'autre autant que divergentes en des directions opposées. Le choix de la variante répondant à des besoins de fédéralisme historiquement définis dépendrait donc, observe C.J. Friedrich (26), uniquement du point de savoir si les objectifs locaux existant dans une totalité fédéralisée sont ou non « suffisamment forts et cohérents pour maintenir ou pour constituer en groupes autonomes les subdivisions ».

Notre ouvrage sur *l'Evolution des rapports politiques depuis 1750*, (P.U.F., 1950), dans son chap. X (l'intégration fédéraliste, solution rationnelle?) reflétait, lui aussi, cette tendance à la systématisation globale de l'ensemble des expériences et aspirations fédéralistes, tendance évidemment puisée tout d'abord dans l'enseignement de G. Scelle. Aujourd'hui nous pensons que les tentatives ci-dessus et celles qu'elles ont inspirées ont considérablement débroussaillé les abords du sujet que nous nous sommes imposé. En joignant leurs enseignements à ceux résultant des débats entrepris dans le même temps sur la méthodologie des sciences sociales il paraît possible de dresser une liste de positions communes jetant de premières lueurs très précieuses sur la spécificité d'ensemble du fédéralisme (27).

A. — Une base de départ.

Dénombrons donc les points d'accord qui nous semblent acquis.

1. Le fédéralisme est *avant tout* une *structure* de la société (et non une philosophie, comme on le dit parfois) ; c'est comme tel qu'il tombe sous le sens, est *objet* d'expérience historique et, par conséquent, d'étude scientifique ;

2. Cette structure met en évidence certaines *diversités*, certains *clivages* que comporte la société et que le fédéralisme utilise en les consolidant ;

3. Cette mise en évidence est possible parce que le fédéraliste *croit* à l'existence de ces diversités, à leur opportunité et à leur légitimité : il les cherche.

4. Le fédéralisme repose donc sur un *pluralisme naturel* de la société ; sans ce dernier, il n'est pas concevable ni durable ; une pluralité de particularismes est sa condition fondamentale ;

5. Le fédéralisme repose aussi sur un *pluralisme*

institué, reconnu et projeté par le *Droit*, agent social de garantie des valeurs légitimes ;

6. Il est aussi *jugement de fait* sur la société : la société est fédéralisée ou fédéralisable ;

7. Il est aussi *jugement de valeur* : il *faut*, il est *juste* que la société soit fédéralisée ;

8. Il s'agit donc d'une structure qui traduit un *programme social et éthique tout à la fois*. Ce que le fédéraliste reconnaît bon et souhaitable c'est un monde dans lequel chaque homme est le centre d'un nombre incalculable de rapports dans le champ et par l'intermédiaire desquels il exerce sa liberté d'être responsable : centre de réception, d'émission, de transformation, d'informations, d'influences, de services, de biens, etc. ; certains de ces rapports sont jugés d'une nature ou d'une importance telle qu'ils font l'objet de régimes spéciaux qui tantôt les protègent contre les intrusions des autres collectivités (*autonomie*) tantôt permettent aux hommes engagés dans ces rapports d'influer sur le destin de l'ensemble des groupes (ou du groupe de groupes) engagés dans des rapports similaires (*participation*) ; ce dernier caractère donne donc au fédéralisme le caractère d'un pluralisme pas uniquement horizontal, mais *vertical*.

9. De ce fait, le fédéralisme est un *esprit* autant qu'une structure ; la structure y témoigne d'un esprit et l'esprit peut être à son tour inspirateur de formes compatibles avec son génie mais encore non apparues historiquement (car il ne saurait être enchaîné par l'histoire du passé) ; c'est ainsi que le fédéralisme peut passer *par surcroît* pour une *philosophie sociale, morale, ou même une philosophie générale* ;

10. L'esprit du fédéralisme est un esprit d'affirmation et de protection de *l'homme situé*, c'est-à-dire de la *personne* (individu particularisé muni de ses diverses responsabilités et les exerçant librement), de l'homme-personne ;

11. La société fédéralisée sera donc éminemment protectrice de la personne et des groupes dans lesquels et par lesquels elle est située ; elle sera d'autant plus protectrice que ces groupes se seront pas

(26) *Op. cit.*, p. 164.

(27) Une ébauche de cette liste figurait déjà dans notre chronique : *Fédéralisme des doctrinaires et fédéralisme des savants*, Revue française de Science Politique, 1956, pp. 902-905.

seulement *objets* de protection mais *agents* de leur protection en vertu aussi bien de leur autonomie que de leur participation ;

12. L'effet de libération de la personne produit par le fédéralisme sera d'autant plus complet et assuré que le rapport politique de type unitaire sera éliminé d'un plus grand nombre de domaines : à la limite, toute la société fédéraliste deviendrait un immense engrènement de participations multiples de groupes autonomes.

Ces diverses propositions exposent une situation très différente de l'unitarisme. Celui-ci est également une structure et un esprit mais qui ne protègent ni la personne ni les groupes : ils tendent, au contraire, à « départiculariser » les unités sociales élémentaires, à ne les protéger qu'en ce qu'elles ont de commun avec les autres, à les égaliser au plus grand nombre des autres. Dans ses variantes décentralisatrices (c'est-à-dire centralisatrices avec modération) ou totalitaires (pathologie de la centralisation), il conduit toujours l'homme à subir les ukases du pouvoir, soit avec révolte (contraire à la paix politique), soit avec indifférence ou lassitude (contraire à la dignité de l'homme, qui est dans sa responsabilité clairement conçue et consciemment assumée). Au contraire, pour reprendre un mot prêté par un journaliste à un illustre contemporain, le fédéralisme empêche l'homme de se « portugualiser » (28), de se désintéresser. Une humanité ainsi organisée serait-elle en « révolution » comme certains aiment le répéter? Elle serait en tout cas sûrement en rénovation. Le fédéralisme apparaît donc bien comme le chef d'un monde nouveau, une forme distincte de civilisation (29).

B. — Persistance du problème fondamental.

Toutefois, la constatation de certaines convergences entre des doctrinaires et des professeurs, des militants et des savants, ne répond pas complètement à la question principale posée dans cet article. Elle ne réduit pas *ipso facto* à l'état de simples variantes d'une notion dernière et fondamentale du fédéralisme les définitions hamiltonienne et proudhonienne de celui-ci. Les développements précédents ne peuvent faire que la distribution du commandement et de l'obéissance ne soit très différemment assurée dans l'un et l'autre cas.

Bien plus : dans la première formule, le fédéralisme laisse subsister, sous le couvert de l'Etat fé-

déral, l'unitarisme dans l'Etat (un unitarisme tempéré) ; dans la seconde, le fédéralisme supprime la permanence de la hiérarchisation. Dans le premier cas, il y a bien encore *politique* mais il n'y a plus matière *spécifique* à étudier : fédéralisé, l'Etat demeure l'Etat, l'Etat personnifié, foncièrement unitaire. Dans le second, il y a bien matière *spécifique* mais il n'y a plus société *politique*. Le rapprochement de ces deux positions ne pulvérise-t-il pas tout espoir de jamais démontrer l'unité fondamentale des deux fédéralismes ?

§ 4. — Fédéralisme et communauté de sécurité

Pourtant, nous croyons au contraire que le fédéralisme peut être complètement compris par utilisation d'une théorie extérieure à la science politique *stricto sensu* : cette théorie, qui appartient plutôt à la théorie générale de la science des sociétés, est la théorie de la communauté de sécurité ou de l'intégration sociale à laquelle une brochure de K.W. Deutsch, *Political Community at the international level* (30), a donné un relief particulier.

(28) J.R. TOURNOUX, *Secrets d'Etat*, Plon, 1960, p. 223.

(29) Une connaissance superficielle du fédéralisme et de ses conditions peut laisser croire que la relève des gouvernants par des hommes nouveaux, « fédéralistes », c'est-à-dire une banale prise de pouvoir par des équipes gouvernantes nouvelles, est finalement l'objectif essentiel du fédéralisme. Naturellement, pour beaucoup, le fédéralisme n'est pas grand-chose de plus. Naturellement aussi l'instauration de l'ordre fédéraliste ne peut aller sans élimination des hommes de l'unitarisme. Mais le fédéralisme n'est pas une banale substitution de princes les uns aux autres : il est un ordre neuf dans lequel le Rapport social, sous tous ses aspects, y compris le Rapport politique, échappe aux pratiques non fédéralistes. Il ne peut donc s'installer et durer que si ses hommes sont suffisamment formés à cette optique. Telle est sans doute la difficulté la plus grande qu'il doit vaincre. Elle n'est pas décourageante cependant : les Monarchomaques du XVI^e siècle ont lancé des idées qui ont abouti deux cent cinquante ans plus tard et le communisme marxiste a mis un siècle à devenir ce qu'il est. La persévérance dans l'éducation de l'opinion est le prix des révolutions.

(30) New York, Doubleday and Co, 1954. — Cette brochure tire son existence d'une étude entreprise alors par le Centre de recherches de l'Université de Princeton sur les institutions politiques mondiales concernant les problèmes fondamentaux liés aux efforts de l'humanité pour établir une organisation internationale pratique dans les circonstances contemporaines. C'est pourquoi l'auteur écrit fort justement : « Le problème fondamental de la politique et de l'organisation internationales est la création de conditions dans lesquelles des relations stables et paisibles entre états-nations soient possibles et probables » (p. 33). Mais il serait aussi exact de dire : le problème fondamental de la politique et de l'organisation *internes* est la création de conditions dans lesquelles des relations stables et paisibles entre *membres* des états-nations soient possibles et probables. La question est donc, dans les deux cas, de savoir comment des groupes d'hommes peuvent parvenir à l'état de « communauté de sécurité ». Et c'est pourquoi toutes les relations sociales et intersociales, qu'elles soient internationales ou internes, nous paraissent relever de la théorie de la communauté de sécurité.

A. — Une théorie-clef.

Qu'est-ce qu'une communauté de sécurité ? C'est un groupe en état d'intégration, c'est-à-dire « dans lequel a été obtenu un sens de la communauté, accompagné d'institutions et de pratiques, formelles ou non, suffisamment fort et répandu pour donner la certitude raisonnable que l'évolution des rapports des membres du groupe se produira pacifiquement » (c'est-à-dire sans recours à la violence) « pendant une longue période de temps » (31).

Sur cette définition, K.W. Deutsch greffe une division générale des communautés en « non-intégrées », où règne l'insécurité, et en « intégrées », qui sont les communautés de sécurité (32). Il ne parle plus ensuite des premières et passe directement à l'étude des moyens de parvenir à l'intégration, à l'état de communauté de sécurité. Ces moyens sont cumulativement (fig. 1) :

1. Le procédé dit de *political amalgamation*, fusion de plusieurs unités politiques en une seule ; mais ce procédé n'assure pas forcément l'absence de violence ; il faut qu'il soit complété par l'un ou l'autre des procédés de la catégorie suivante ;

2. Un ensemble de cinq procédés tendant à constituer les membres d'un groupe en unité sociale par : a) création d'une communauté de sentiments et d'usage ou b) développement des similitudes, c) développement des échanges (ce qui rend les échangistes complémentaires), d) adaptation mutuelle (sens suffisant des besoins réciproques permettant de répondre toujours congrûment aux demandes du voisin), e) renonciation pure et simple à l'emploi de la force.

Cette construction est très intéressante. Nous ne croyons cependant pas souhaitable de l'adopter telle quelle. Il nous semble qu'en y apportant une légère modification, il est possible de tirer de la théorie de la communauté de sécurité des conclusions beaucoup plus éclairantes encore.

La modification que nous proposons procède de la réflexion suivante : la distinction en groupes « intégrés » et groupes « non intégrés » est d'un intérêt purement statistique et ne saurait donner lieu à aucune conclusion utile. On peut donc la négliger (33). En revanche, aucun groupe social (34) n'échappe à la recherche de la sécurité mais cette tendance revêt deux formes bien distinctes :

a) une forme *politique*, celle que Deutsch décrit

comme *political amalgamation*, et ceci qu'elle soit accompagnée ou non de l'unification sociale ;

b) une forme *non-politique*, car on peut imaginer des groupes hostiles à adopter la forme politique sans être pour autant indifférents au caractère pacifique et sûr de leur insertion dans la société plus large à laquelle ils appartiennent ; une forme, non politique, de communauté de sécurité résultera alors de l'emploi de tous les moyens autres que le moyen politique (qui est établissement d'une domination) ; or, cette forme de rapport exclusive de toute domination, elle est bien connue : c'est la forme *diplomatique*, qui repose sur l'égalité juridique des interlocuteurs et sur leur accord.

Selon nous, l'un et l'autre procédés d'établissement de la communauté de sécurité, qui est toujours recherchée dès qu'il y a contact social, diffèrent simplement par la présence ou l'absence de la « *political amalgamation* ».

Nous considérons donc qu'il existe deux manières de parvenir à la communauté de sécurité : le *procédé politique* et le *procédé diplomatique*.

A la différence du second, le premier comporte constitution d'une machine à sélectionner autoritairement les conduites ; nous reconnaissons en lui l'objet d'étude de la science politique. Au contraire, le procédé diplomatique n'est pas objet direct de science politique ; il ne le devient, en quelque sorte, que par opposition ou extension et parce que la science politique ne peut ignorer délibérément ce qui, dans l'environnement social, est le contraire direct de son propre objet.

(31) Les termes de cette définition sont empruntés par DEUTSCH à Richard W. VAN WAGENEN: *Research in the international Organization Field* (Princeton, 1952, pp. 10-11).

(32) K.W. Deutsch observe, à propos de ce vocabulaire, que les termes « intégration » et « communauté de sécurité » lui paraissent préférables à ceux d'« unification politique » et de « communauté politique » parce que ces dernières n'entraînent pas nécessairement abandon de la violence — violence organisée alors — sur une grande échelle entre les participants de la communauté. Or, c'est par rapport à la suppression de toute violence que la théorie des relations internationales, objet essentiel de son ouvrage, entend se situer. Selon Deutsch, le terme « intégration » exclut au contraire tout recours à la violence et inclut tout processus capable de procurer des habitudes et des institutions permettant d'attendre une paix durable avec ou sans mise en commun des institutions politiques.

(33) Bien entendu, on peut continuer à compter dans un groupe de « non-intégrées » toutes communautés qui ont échoué à devenir communautés de sécurité, mais cela est sans conséquence.

(34) Par *groupe social*, nous entendons une collection d'individus ou de groupes en contact les uns avec les autres.

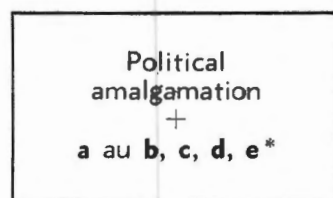


FIG. 1.

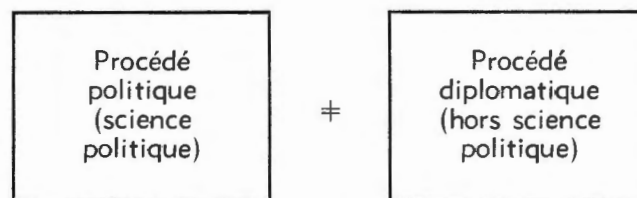


FIG. 2.

* Pour la signification des lettres a, b, c, d, e, voir au texte six alinéas plus haut.

Nous avons résumé ci-dessus en deux schémas l'essentiel de la classification de K. Deutsch (fig. 1) et de celle que nous y substituons (fig. 2).

B. — Place des fédéralismes dans la théorie de la communauté de sécurité.

Rapprochons les fédéralismes des définitions qui précèdent et nous verrons aussitôt apparaître certains enseignements intéressants.

1. Fédéralismes et procédés d'établissement des communautés de sécurité.

Tout d'abord, nous n'éprouvons aucune difficulté pour reconnaître dans le fédéralisme « hamiltonien » un exemple de communauté de sécurité de type politique : ses caractères sont ceux mêmes de la *political amalgamation*, et il comporte un appareil (complexe) d'autorité spécialisé dans la sélection des conduites, même si les caractères de cet appareil sont très différents de ceux d'un appareil unitaire. Symétriquement, et par suite de notre modification au raisonnement de Deutsch, pas d'obstacle à reconnaître dans le fédéralisme « proudhonien » une communauté de sécurité de type diplomatique puisqu'il repose sur des contacts entre égaux (35).

Mais attention à la conséquence : il va de soi qu'assigner la place ci-dessus au fédéralisme « proudhonien » c'est concevoir du même coup qu'il n'est pas objet de science politique ; faute d'être politificatrice ou politifiante, une communauté de sécurité de type diplomatique échappe à la science politique ; cependant, chassée de la science politique, elle n'en demeure pas moins objet de science sociale, ou de science des relations intersociales (éventuellement internationales) dont la théorie de

la communauté de sécurité, dans sa plus grande étendue, est une pièce importante.

En même temps, voilà donc démontré à titre préliminaire que les liens entre fédéralisme et politification ne sont pas aussi étroits et nécessaires qu'on a l'habitude de le croire, qu'en pensant « fédéralisme » on ne pense pas toujours « politification » *stricto sensu*, que le premier excède largement les limites de la seconde (36), et que l'un et l'autre sont justiciables de deux disciplines différentes.

2. Fédéralismes, unitarisme et pure diplomatie.

Si fédéralisme « hamiltonien » et fédéralisme « proudhonien » entrent facilement dans les deux catégories opposant communautés de sécurité de type politique et de type diplomatique, ils ne s'y ramènent pas purement et simplement ; ils ne coïncident pas étroitement avec cette opposition : il existe du politique en dehors du fédéralisme hamiltonien et du diplomatique en dehors du fédéralisme proudhonien.

En effet, en premier lieu, entre l'unitarisme pur et simple (U) et le fédéralisme hamiltonien (F'), il subsiste de grandes différences que révèle l'analyse des procédures de prise des décisions :

— dans le cas de U, la procédure de prise des décisions peut être exprimée (dans une organisation démocratique, s'entend) par les formules

$$(1) D = \frac{SI}{2} + 1 \text{ (formule la plus fréquente)}$$

(35) En l'absence de la modification opérée par nous, il nous semble au contraire que le fédéralisme proudhonien devrait rester en dehors de la théorie faite par K.W. Deutsch de la communauté de sécurité, faute de *political amalgamation*.

(36) On verra plus loin que la politification, elle aussi, est, en un certain sens, plus large que le fédéralisme.

$$(Ibis) D = \frac{SI + SC' + SC'' \dots + SC^n}{2} + 1$$

ou

$$(Iter) D = \frac{SC' + SC'' \dots + SC^n}{2} + 1.$$

— dans le cas de F', la formule devient

$$(2) D = \left(\frac{SI}{2} + 1\right) + \left(\frac{SC'}{2} + 1\right) + \left(\frac{SC''}{2} + 1\right) \dots + \left(\frac{SC^n}{2} + 1\right).$$

Dans ces formules, D symbolise la décision, formelle ou non, attendue ; SI : la somme des individus constituant le groupe politique total étudié ; SC', SC'', SCⁿ, la somme des voix représentatives des individus constituant la première, la deuxième, la n^{me}, des collectivités reconnues entre lesquelles se répartit le groupe politique total SI ; $\frac{SI}{2} + 1$: la moitié des individus plus un (ou la moitié de leurs voix plus une), c'est-à-dire la majorité des citoyens constituant le groupe total ; $\frac{SC'}{2} + 1$, $\frac{SC''}{2} + 1$, $\frac{SC^n}{2} + 1$: les volontés de la première, deuxième et n^{me} des collectivités reconnues au sein du groupe total.

Dès lors elles peuvent se lire ainsi :

- dans le cas (1) : la décision est l'œuvre de la majorité des citoyens ;
- dans le cas (Ibis) : celle de la majorité du collège constitué par l'ensemble des citoyens et les divers groupes reconnus ;
- dans le cas (Iter) : celle de la majorité du collège constitué par les divers groupes reconnus ;
- dans le cas (2) : la décision résulte de l'accord de la majorité des citoyens, dans leur ensemble, avec la majorité de chacune des collectivités reconnues, s'exprimant comme telles.

Absent dans les hypothèses 1, Ibis et I ter, le fédéralisme s'interpose au contraire dans l'hypothèse 2 : il opère une spécification dans l'unitarisme de la formule 1 mais sans abandonner complètement la structure de hiérarchisation de l'ensemble du groupe, sa subordination à la majorité des volontés individuelles qui est au fond du procédé politique ; cette subordination met en lumière un élément politique qui ne procède pas des exigences profondes du fédéralisme.

D'autre part, il n'existe pas moins de différences entre fédéralisme proudhonien (F'') et diplomatie pure et simple (DIP) ; ces différences tiennent à ce que le fédéralisme proudhonien propose plus ou moins certaines structures et habitudes préconsti-

tuées contractuellement que la diplomatie faite au jour le jour ne comporte pas :

— dans le cas de F'', la procédure de prise de décision est alors symbolisable par l'équation :

$$(3) D = \left(\frac{SC'}{2} + 1\right) + \left(\frac{SC''}{2} + 1\right) \dots + \left(\frac{SC^n}{2} + 1\right) ;$$

— et dans le cas de DIP, par

$$(4) D = \left(\frac{SX}{2} + 1\right) + \left(\frac{SY}{2} + 1\right) \dots + \left(\frac{SN}{2} + 1\right).$$

Dans cette dernière équation, on voit apparaître de nouveaux termes : SX, SY, SN ; ils symbolisent les volontés des collectivités *quelconques* entre lesquelles peut se dérouler le jeu diplomatique.

Dès lors, la formule (3) signifie l'hypothèse dans laquelle les décisions résultent de l'accord des diverses collectivités appartenant à la zone circonscrite par l'acte fondateur de la communauté de sécurité de type diplomatique considérée.

(On ne saurait négliger cette nuance par l'effet de laquelle les groupes donnent à leurs relations un caractère organisé générateur de phénomènes inconnus de la simple diplomatie et dont l'institution des « organisations internationales » est un exemple très important).

Et la formule (4) signifie que les décisions naissent là de l'accord des collectivités *quelconques* qui, en dehors de toute obligation préalable, acceptent d'entrer en contacts diplomatiques et de conclure leur négociation.

Mettant alors à profit la remarque précédemment faite qui permet de considérer procédé politique et procédé diplomatique comme deux volets de la même théorie générale, nous pouvons dresser le tableau suivant (fig. 3) dans lequel les quatre formules de l'unitarisme (U), du fédéralisme de type politique (F'), du fédéralisme de type diplomatique (F'') et de la diplomatie pure et simple (DIP) se groupent deux à deux et, le tout, dans le cadre de la communauté de sécurité :

Le tableau 3 fait ressortir une constatation très importante : le fédéralisme, sous ses deux formes, occupe toute sa partie médiane ; il couvre toute la zone des procédés de constitution de la communauté de sécurité comprise entre l'unitarisme et la diplomatie sans fédéralisme. Cela pourrait bien être une définition générale du fédéralisme et, en tout cas, permet de parvenir à une telle définition. Cela

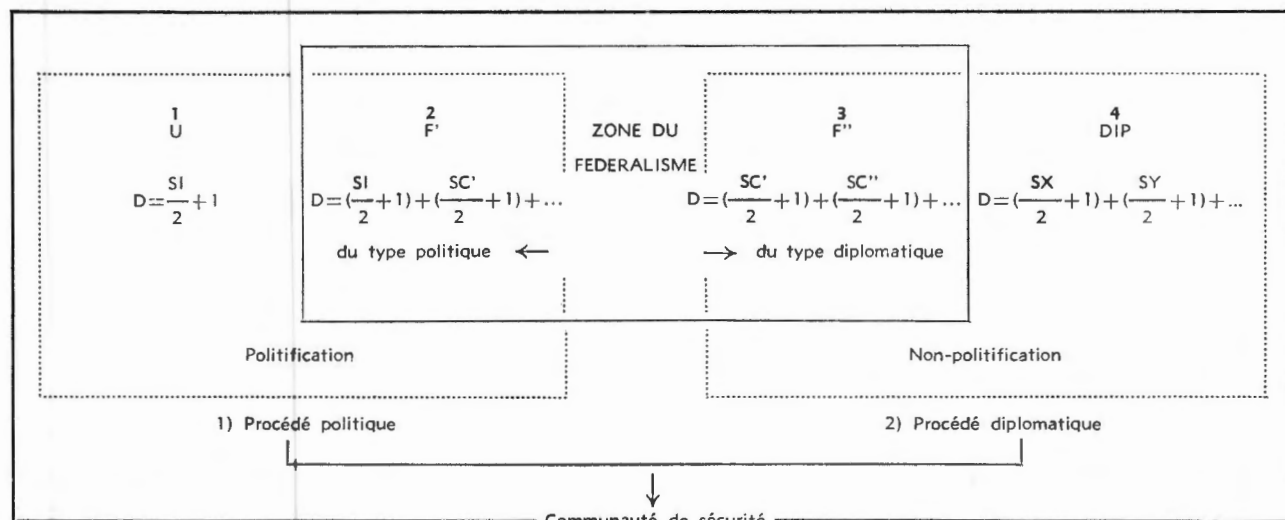


FIG. 3*

* Pour la lecture du tableau, voir les onze alinéas précédents du texte.

facilite aussi l'appréciation de la place qui revient au fédéralisme parmi les diverses formes d'organisation sociale.

La constatation et la définition qui précèdent ont un grand avantage : entièrement indifférentes aux définitions habituelles, elles saisissent le fédéralisme dans ce qu'il a de plus simple ; elles lui donnent un « tronc » commun à ses deux variantes ; le fédéralisme apparaît comme un moyen d'accession à la sécurité exclusif aussi bien de l'unitarisme que de l'atomisme diplomatique (ou isolement) ; et ce moyen d'accession se relie tantôt au procédé politique, tantôt au procédé diplomatique d'établissement de la communauté de sécurité ; il est, en quelque sorte, à cheval sur l'un et l'autre procédés de « sécurisation ».

3. Fédéralismes ou fédéralisme ?

Cependant, la situation même occupée par ce « tronc commun » ne suggère-t-elle pas qu'entre fédéralisme de type politique et fédéralisme de type diplomatique, il subsiste une opposition assez considérable pour interdire de parler du fédéralisme comme d'une méthode homogène d'aménagement de la société et obliger à parler plutôt des fédéralismes, de deux fédéralismes irréductibles l'un à l'autre ?

a) Discussion.

Une réponse affirmative à cette question semblerait justifiée. En effet, le procédé politique et le procédé diplomatique de constitution des commu-

nautés de sécurité reposent sur des principes très différents. Dans la mesure où le procédé politique accueille le fédéralisme, il postule la participation des collectivités dotées de l'autonomie à la prise de décisions politiques, leur participation *ès-qualité*, c'est-à-dire sans submersion de ces collectivités dans le corps politique global. Dans le fédéralisme de type diplomatique, en revanche, aucune procédure semblable de prise de décisions n'existe ni ne peut exister (ne serait-ce que par la raison qu'il ne s'y prend pas de décisions politiques proprement dites faute de toute subordination des membres du groupe total soit les uns aux autres soit à une autorité commune). Dès lors ne voit-on pas assez mal quelles ressemblances permettraient de rapprocher les deux types de fédéralisme ?

Toutefois, il y a, dans cette argumentation, comme une *illusion d'optique*.

Ce qui, dans le fédéralisme de type diplomatique, n'existe pas, ce ne sont pas des décisions *matérielles* ou même *formelles* communes ; il en est qui sont dues aux concours de volontés des collectivités associées ; ce n'est pas la participation de chacune des collectivités autonomes à des procédures d'où peut sortir une décision ; cette dernière procédure existe et la portée *matérielle* de la décision à laquelle elle peut conduire sera circonscrite par les limites de l'accord intervenu. Ce qui manque c'est quelque chose de tout différent des participations élémentaires : c'est la participation à la procédure de type diplomatique de la totalité du corps social, de la totalité du corps politique que pourraient con-

stituer les diverses collectivités : c'est la participation de SI, c'est l'expression de $\frac{SI}{2} + 1$. Cette participation manque parce que dans le fédéralisme de type diplomatique, rien n'est fait pour fondre en une communauté globale l'ensemble des individus constituant les collectivités confédérées. Aucun organe, aucune procédure ne permettent la participation de la communauté globale. Celle-ci ne s'exprime pas.

Mais, dès lors, ce n'est pas par leur fidélité ou leur infidélité au pluralisme que les deux fédéralismes diffèrent, ce qui interdirait de conclure à leur parenté profonde : tous deux favorisent toujours la non-confusion (la non-absorption en un tout unitaire) des collectivités-membres qui est la raison profonde du fédéralisme ; ils diffèrent seulement par l'étendue et la force de la solidarité globale qu'ils créent, le fédéralisme de type diplomatique donnant à l'unification, à l'influence de l'ensemble moins que le fédéralisme de type politique. Mais ce par quoi ils se ressemblent (la distribution, la pluralisation de l'influence politique) est sûrement plus important pour le fédéralisme que ce par quoi ils diffèrent (l'accession à l'influence politique de la totalité globale) et c'est pourquoi on peut penser que leurs différences sont peu de chose au prix de leurs caractères communs.

b) Valeur identificatrice de la participation.

Nous proposons de clore cette discussion en affirmant que *le consentement donné ou refusé par chaque membre d'une fédération de type diplomatique est, au fédéralisme de type diplomatique, ce que la participation des communautés-membres à la formation de la décision globale est au fédéralisme de type politique.*

L'un et l'autre sont les deux grandes formes de la participation des collectivités membres, cheville ouvrière de tout fédéralisme. L'un et l'autre rattachent au fédéralisme les ensembles ainsi aménagés, assurent, du point de vue fédéraliste, leur équivalence, les identifient (dans tous les sens du mot).

Ainsi, la différence de l'un à l'autre fédéralisme se réduit finalement à une différence dans la manière dont la participation s'exerce dans chacun d'eux. Mais la participation est sauve. Il y a toujours participation des unités « locales » à l'établissement d'un ordre global, mais tantôt (F', fédéralisme de type politique), cette participation est

mise en œuvre par établissement d'un droit supérieur, le droit interne de la communauté fédéralisée, tantôt (F'', fédéralisme de type diplomatique, elle l'est par parallélisme des droits locaux internes, multiples et naturellement risquant de se gêner les uns les autres. Enfin, cette différence de procédure ne peut empêcher l'un et l'autre types d'appartenir à une catégorie générale profondément une (37).

Cette catégorie est le fédéralisme, qui repose toujours sur une répartition de l'autorité entre plusieurs groupes autonomes et participants (l'autonomie étant la condition de la participation, et, la participation, l'un des modes d'exercice, l'une des raisons d'être et l'une des garanties de l'autonomie). Dans le cas du fédéralisme de type politique, la répartition se fait en maintenant une certaine subordination des niveaux locaux au niveau global, instance suprême. Dans le cas du fédéralisme de type diplomatique, cette hiérarchisation est exclue, au profit d'une simple coopération entre des groupes de même niveau et également participants. Dans les deux cas il se dégage toujours un ordre supérieur aux éléments groupés, plus riche et plus astreignant, il est vrai, en cas de fédéralisme de type politique. Mais, dans tous les cas, ce n'est jamais une autorité simple qui gouverne l'ensemble ; c'est le tout composé qui se gouverne, tout composé constitué tantôt comme un appareil politique (F') fortement articulé, tantôt comme un collège social (F'') fortement démembré.

Non, les caractères propres à chacun des deux fédéralismes n'éclipsent pas l'unité notionnelle d'ensemble du fédéralisme. Le recours commun au procédé de la participation constitue un puissant facteur d'équivalence, d'identification l'un à l'autre des deux fédéralismes.

C. — Unité notionnelle fondamentale du fédéralisme.

1. Récapitulation.

Désormais nous pouvons dire : le fédéralisme consiste dans l'instauration d'un ordre social global également hostile à l'unitarisme et à l'atomisme grâce au jeu combiné de la participation et de l'au-

(37) Bien entendu, on ne doit pas conclure de cette identification fondamentale des deux procédés à l'identité de leurs effets. Ces effets sont aussi différents que le sont leurs conditions de fonctionnement. Mais les rapports analysés au texte permettent de définir jusqu'où l'on peut aller sans sortir du fédéralisme.

tonomie. La condition première en est la pluralité consciente et entretenue des acteurs sociaux aptes à en émettre ou garantir les normes. Fédéraliser les rapports sociaux c'est accepter ou provoquer l'instauration d'un tel ordre social ; le fédéralisme comporte alors deux variantes suivant que l'émission ou la garantie des normes globales résulte de la participation par composition instituée des divers niveaux d'autorité (fédéralisme de type politique) ou de la participation par coopération (fédéralisme de type diplomatique). L'une et l'autre formes sont les deux aspects de la théorie du fédéralisme ; celle-ci n'est à son tour qu'une partie de la théorie de la communauté de sécurité dont la mise en œuvre peut comporter, aussi bien, l'emploi de procédés non-fédéralistes (de type politique ou diplomatique eux aussi) ; en revanche, une seule de ces formes intéresse directement la théorie politique : le fédéralisme de type politique, le seul constitutif d'une société *politifiée*.

Cette synthèse possède à nos yeux le mérite de permettre aux images divergentes du fédéralisme de se rapprocher jusqu'à n'en faire plus qu'une. Chacune d'elles se retrouve dans notre définition mais cette fois la contradiction est expliquée et, donc, aboli son effet désastreux sur l'esprit. Oui, le fédéralisme est, parfois, reconstitution de l'État ; parfois encore, destruction ou absence de l'État.

Mais l'État constitué fédéralistement et l'ordre fédéraliste affranchi de l'État sont les deux branches d'un même arbre, deux aspects d'une même tendance directrice obéissant au désir d'instaurer un ordre sans unitarisme ni atomisme. Cet ordre est d'ailleurs capable de bien des nuances : les procédés de type politique et de type diplomatique du fédéralisme sont les deux termes extrêmes d'une vaste gamme de structures relatives au degré d'articulation de l'appareil politique entre lesquelles la société fédéralisable peut choisir et qui se combine d'ailleurs avec les quatre autres gammes par rapport auxquelles toute société politique se situe (38).

La participation et ses modes sont les marques essentielles auxquelles on reconnaît la présence ou l'absence du fédéralisme ; leur apparition et leur disparition signalent la frontière entre deux mondes sociaux très différents, l'un fédéraliste, l'autre extérieur et étranger au fédéralisme.

D'une phrase brève nous pouvons dire encore : « Le fédéralisme, c'est la présence au tout des élé-

ments locaux reconnus, en tant que tels » (forme précise donc d'unité dans la diversité (39)).

Cette présence peut résulter d'une grande quantité de procédés. Chaque fois qu'elle est décelable, il existe là du fédéralisme, à quelque degré. Chaque fois qu'elle s'obscurcit, il y a glissement soit vers l'unitarisme, soit vers la dissolution du groupe (atomisme), c'est-à-dire franchissement de l'une des deux limites séparant le fédéralisme de ce qui n'est pas lui.

2. Caractère justificatif de nos propositions.

Cette définition éclaire et justifie bien des traits du fédéralisme déjà rencontrés.

Parce que pluralité d'autonomies agissant en participation, il est dialogue dans les relations organisées entre représentants des intérêts globaux (quand il en existe) et représentants des intérêts locaux ; il est donc divergence et convergence, tension, équilibre plus ou moins précaire et ouverture permanente à l'espoir de changements, peut-être modiques mais, s'il le faut, répétés et insistants. Parce qu'organisation, sous la forme d'intérêts limités, des différences que l'unitarisme refuse de reconnaître et dont l'addition qualifie et distingue la personne réelle, particulière, singulière, il est personnalisme, il introduit à un personnalisme universel (ou à un universalisme de particularités) ; nous pensons même qu'il n'est nullement exclusif d'un existentialisme authentique — c'est-à-dire dégagé des scories de la mode et du snobisme.

Permettant à chaque personne d'exprimer totalement ses divers points de vue aux divers niveaux auxquels elle peut les faire entendre utilement et par suite les rendre influents, il est la forme la plus fidèle à l'esprit initial de la démocratie : celle-ci ne peut pas être « gouvernement omnipotent de la majorité la plus large qui se dégage du groupe considéré » mais, plutôt, « participation de chaque personne à l'autodétermination des groupes et de la série des groupes auxquels elle appartient » ; nous inclinons même à penser que les sources les plus profondes du fédéralisme sont dans les con-

(38) Ces autres gammes ont trait au degré du contrôle exercé sur les possesseurs de l'appareil politique, à l'étendue du commandement exercé par eux, au degré d'intensité de la contrainte qu'ils déploient, au degré d'ouverture ou de fermeture d'un groupe social donné à l'universalisme : v. P. DUCLOS, *La politification*, op. cit., pp. 56-62 et 69, et *supra*, p. 5, n. 2.

(39) Au contraire, l'unitarisme est « la non-présence au tout des éléments locaux en tant que tels ».

ceptions mères de la démocratie avec lesquelles une rupture dramatique s'est produite depuis une centaine d'années (40). Le fédéralisme est enfin l'aménagement social qui fait le moins reposer l'autorité sur la contrainte et cherche à s'assurer au maximum, à tout instant, l'assentiment des membres du groupe. Sans exclure pour autant le développement des sentiments et des pratiques de solidarité de l'ensemble.

Qu'il s'agisse donc d'aspects subjectifs ou d'aspects objectifs, le prisme façonné dans les pages précédentes a le pouvoir de ramener à la convergence bien des manifestations plus ou moins discordantes du fédéralisme. Son emploi conduit à reconnaître à ce dernier une spécificité, une dureté, un volume capables de produire dans les sociétés qui l'accueillent une civilisation particulière et très originale. La divergence intrinsèque a disparu : il reste deux modes d'accomplissement différents, mais convergents, d'une même et unique forme d'organisation sociale.

CONCLUSION

N'hésitons pas à le redire : la Science politique est incapable de rendre raison à elle seule de *tout* le fédéralisme.

Elle en est incapable parce que son objet propre est la politification alors que le fédéralisme n'est pas, *dans toutes ses variétés*, un moyen de politifier la société : sa tendance serait plutôt de faire paraître les diverses variétés du fédéralisme comme inconciliables et de rompre ainsi l'homogénéité de ce phénomène social pourtant profondément un, comme on l'a vu.

C'est pourquoi, plus spécialement encore, le vocabulaire et les intentions de la Science politique traditionnelle — ou plutôt traditionaliste, celle qui se veut étroitement centrée sur l'étude de l'Etat — sont d'un faible secours dans l'approche et l'interprétation du fédéralisme : elles ne conviennent que partiellement.

Mais que l'on quitte le terrain de la Science politique pour solliciter le concours de la sociologie générale et la difficulté disparaît. Le fédéralisme devient alors totalement explicable au niveau le plus élevé, celui de la plus compréhensive des deux Sciences (41) et des trois théories (42) entre les-

quelles il est partagé. Ce niveau n'est pas celui de la Science politique.

La théorie générale du fédéralisme, tout en mettant à profit la pensée des juristes et des théoriciens de l'Etat, doit la dépasser, exploiter tout ce qui peut être su des relations sociales et s'élever jusqu'à une conception systématique du fédéralisme applicable quels que soient les groupes élémentaires en cause. De son côté, la théorie générale de l'Etat elle-même gagnera à l'emploi de concepts étrangers à la Science politique et à son insertion dans le cadre de la théorie générale du fédéralisme (les Etats ou les groupes d'Etats sont des collectivités fédéralisables ou déjà fédéralisées).

Le fédéralisme est possible avec ou sans Etats comme unités élémentaires. Ou encore : l'Etat n'est pas nécessaire à la mise en œuvre du principe fédéraliste. Telle est sans doute la conclusion majeure à laquelle nous sommes parvenus.

Conclusion majeure parce qu'à contre-courant des habitudes dominantes : celles-ci solidarisent étroitement Etat fédéral et fédéralisme, donc fédéralisme et politification. Or, avec ou sans Etat, le fédéralisme est autre chose que de la politification.

Même lorsqu'il est politification, il y ajoute quelque chose d'autre.

Il apparaît comme la voie d'accès des sociétés à l'état de communautés de sécurité par le moyen de la participation, en *tant que tels*, des groupes dont elles se composent à l'élaboration et au maintien de l'ordre global, à l'exercice de l'autorité globale. Et ceci quelles que soient la nature et la forme de cette autorité : que celle-ci soit ou non politificatrice. Et aussi : quelles que soient la nature et la forme de cette participation, pourvu qu'elle ne se traduise pas par une absorption des unités élémentaires dans le tout.

On peut trouver cette définition exagérément rigoureuse, d'une part, un peu courte, de l'autre, et penser qu'à ce prix le fédéralisme n'est peut-être pas aussi répandu que les apparences ou la terminologie en usage le feraient croire. Mais que peut

(40) Ici s'impose une prise en considération toute particulière du livre de J. ROVAN, *Une idée neuve : la Démocratie*, Seuil, 1961, dont ce thème constitue un axe essentiel.

(41) La Science politique et la Science générale de la Société.

(42) Théories de la communauté de sécurité, du fédéralisme et de la politification.

être le fédéralisme sinon précisément cette forme particulière d'aménagement social en dehors de laquelle il n'y a plus que réduction à l'unitarisme ou désagrégation atomisatrice d'un ensemble social ? Et comment ne pas voir qu'un critère aussi sévère permet de sélectionner plus sûrement et plus facilement les faits sociaux, d'en éliminer certains comme étrangers au fédéralisme et d'édifier avec ceux qui demeurent une théorie générale comportant autant de paliers qu'il le faut pour rendre raison des polymorphismes et métamorphoses d'une forme d'organisation sociale dont la complexité n'est pas niée ?

Le fédéralisme est donc cela, ou il n'est rien (et il faut alors bannir l'usage du terme). Il a ce sens ou il n'en a aucun.

Cette définition générale ouvre en outre des directions de recherches fort intéressantes touchant, par exemple, les trois sujets qui, avec celui des spécificités respectives du fédéralisme et de l'unitarisme (43), permettraient d'achever la théorie générale du fédéralisme, à savoir : les comportements réels des sociétés fédéralistes, les rayons d'action actuels du fédéralisme et de l'unitarisme, les facteurs de formation et de déformation des univers correspondants.

Dans cette perspective très générale, il en est de l'Etat fédéral et de la Confédération d'Etats comme il en est de l'Etat lui-même dans la série des formes politiques ; ils ne sont que des temps particuliers, des moments localisés d'un univers historique — celui du fédéralisme — qui embrasse tous les temps, tous les lieux, toutes les possibilités : des incorporations particulières des virtualités propres au fédéralisme.

Mais on peut inverser cette perspective. On peut aussi considérer le fédéralisme du point de vue proprement politique, celui de la distribution du commandement et de l'obéissance par le moyen d'un appareil spécialisé, du point de vue de la politification. Alors il apparaît comme l'état d'une société qui, tout en évitant l'unitarisme et la désintégration pure et simple, atteint soit à une politification proprement dite, soit à une politification de remplacement, mais toujours par le moyen de la participation des unités élémentaires à l'ordre global *en tant que telles* ; de ce fait il est incorporation dans le phénomène politique d'une recherche du consensus poussée à son plus haut point et là est sans

doute pour la Science politique son originalité, le principe politique propre dont il est porteur.

Fédéraliser n'est donc pas toujours politifier. Politifier n'est pas davantage toujours fédéraliser. Fédéraliser et politifier sont seulement deux manières différentes de faire de l'organisation sociale entre lesquelles il existe les rapports que nous avons décrits, et cette parenté profonde qu'institue la participation. Mais le politicologue juge foncièrement bifide un concept que le sociologue estime, au contraire, profondément un. L'opinion du premier est-elle amenée à se modifier au fur et à mesure que la Science politique est envahie par la Sociologie ? Leurs avis ne font-ils que refléter le degré de pénétration de ces deux sciences l'une par l'autre ? Seule l'histoire des sciences pourra répondre un jour à ces questions. Force est seulement de constater qu'il existe là, entre deux sciences, deux théories, deux situations parentes les unes des autres, une sorte de « frottement » au sens musical du terme. Il est bien difficile de l'éviter et il faut se contenter d'en tirer les meilleurs effets possibles.

Peut-on avoir indifféremment recours en toute circonstance à l'un ou l'autre de ces deux principes d'organisation ? Sont-ils exclusifs l'un de l'autre ou peuvent-ils coexister et à quelles conditions ? Quel compromis sont possibles entre eux ? Quel peut être l'impact du fédéralisme sur l'organisation sociale générale ?

Autant de problèmes abstraits et scolastiques en apparence seulement. En fait notre époque de révolutions profondes, répétées, progressives — cumulatives — les pose de façon pratique bien qu'en des termes inédits jusqu'ici. Car les poser c'est se demander finalement lequel, de l'unitarisme ou du fédéralisme, et, dans ce dernier cas, du type politique ou du type diplomatique, est le plus apte à assurer l'avenir pacifique de l'Homme à l'époque de l'énergie atomique, de l'automatisme, de l'astronautique et de... la Science politique. La question n'est pas inactuelle. On peut bien penser qu'une meilleure connaissance de la nature et des relations des grandes formes d'aménagement de la société importe à la réponse que nos contemporains recevront de l'Histoire : — ou, plus exactement, d'eux-mêmes par les mains de l'Histoire.

(43) Sujet auquel correspond le présent article.